kpmg

Rapport de projet

ÉTUDE STRATÉGIQUE DU PROGRAMME DE LA POLICE ÉCONOMIQUE DE LA GRC

Préparé pour :

Gendarmerie royale du Canada
Sous-direction de la police économique
Direction des services fédéraux
1200, promenade Vanier
Ottawa (Ontario)
K1A 0R2

À l'attention de M. John Sliter
Gestionnaire de projet

Présenté par :

Garry Sears, associé
Kate Jast, directrice principale
Geoff Golder, directeur principal
Catherine Caule, gestionnaire principale
Gregg Feltham, gestionnaire
Margaret Beare, partenaire principale

Ottawa
Le 4 septembre 1998
46672/GS/03HR67/kc

Table des matières

Résumé

A. Faits saillants I

B. Déroulement de l'étude II

C. Évolution des crimes économiques et problèmes qui en découlent II

D. Effets des crimes économiques IV

E. Réactions des intervenants V

F. Réactions des membres de la Police économique V

G. Recommandations VI

I. Introduction 1

A. Introduction 1

B. Objectifs du projet 2

C. Mandat du Programme de la police économique 3

D. Méthodologie et déroulement de l'étude et structure du rapport 4

II. Tendances et problèmes externes 7

A. Tendances et problèmes de nature générale 7

B. Tendances et problèmes de nature technologique 26

III. Effets de la criminalité économique 39

A. Cadre pour décrire et analyser l'ampleur et les effets de la criminalité économique 39

Table des matières (suite)

B. Résumé des caractéristiques de l'ampleur et des effets de la criminalité économique 40

C. Programme de la police économique : positionnement actuel et positionnement idéal 69

IV. Évaluation du mandat du Programme et des problèmes connexes d'intérêt national et d'harmonisation internationale 79

A. Nécessité d'un mandat clair et bien défini pour le Programme 79

B. L'intérêt national, en matière d'exécution de la loi, met l'accent sur l'intégrité de l'infrastructure économique nationale et sur la confiance du public dans cette infrastructure 83

C. Évaluation des avantages relatifs pour les principaux intervenants 91

D. Harmonisation des efforts du Canada et des États-Unis dans l'exécution de la loi 102

V. Réaction des intervenants 111

A. Tendances 111

B. Modalités de fonctionnement 113

C. Communication et coopération 115

D. Allocation de ressources 116

E. Ressources humaines 117

F. Technologie 118

Table des matières (suite)

VI. Réaction des membres des sections des délits commerciaux 119

A. Modalités de fonctionnement 119

B. Communication et coopération 122

C. Allocation de ressources 123

D. Ressources humaines 123

E. Technologie 125

VII. Structure organisationnelle recommandée pour le Programme de la police économique 127

A. Principaux éléments justifiant les modifications au Programme de la police économique 127

B. Modèle organisationnel actuel 129

C. Modèle de structure organisationnelle recommandé pour le Programme de la police économique 130

D. Évaluation du modèle de Programme national de la police économique en regard des principes de conception organisationnelle 145

E. Logique appuyant l'adoption d'un Programme national de police économique 147

F. Compétences 154

VIII. Ressources : difficultés et besoins 165

A. Ressources du Programme de la police économique 165

B. Approche globale de la gestion des ressources 166

C. Stratégie et ressources de formation 182

Table des matières (suite)

D. Ressources technologiques 192

E. Besoins en ressources 197

F. Problèmes de politiques de gestion des ressources 235

IX. Recommandations 237

A. Effets des crimes économiques et attentes des intervenants quant au positionnement à venir du Programme 237

B. Les recommandations concernant le rôle et l'intérêt national 239

C. Recommandations aux dirigeants en matière de ressources humaines 243

D. Recommandations aux dirigeants sur les besoins en ressources 247

X. Approche de mise en œuvre (Chapitre X n'est pas inclus) 251

Table des matières (suite)

Annexes

A. Liste des personnes consultées individuellement ou en groupes (Annexe A n'est pas incluse)

B. Mandat du Programme de la police économique de la GRC

C. Principes de conception organisationnelle

D. Autres solutions organisationnelles envisagées

E. Sous-activités possibles

F. Groupe d'experts à haut niveau sur la criminalité transnationale organisée : *40 recommandations issues de la conférence du G8 à Lyon*

G. Principes directeurs de répartition et de gestion des ressources

H. Méthodologie et hypothèses utilisées pour l'évaluation des besoins en ressources (Annexe H n'est pas incluse)

I. Volume d'activité par types de délits

J. Bibliographie

Résumé

A. Faits saillants

Le crime économique évolue, au Canada comme à l'étranger. Les groupes de crime organisé jouent un rôle central dans la hausse de la criminalité économique partout dans le monde. La communauté judiciaire internationale exerce des pressions sur tous les pays pour qu'ils accroissent leurs efforts de lutte contre les menaces que présente le crime organisé. Au Canada, divers intervenants demandent à la GRC de faire de même. Toutefois, les restrictions budgétaires de la dernière décennie ont réduit l'efficacité du Programme de la police économique de la GRC, d'autant plus qu'elles sont intervenues au moment où on enregistrait une augmentation du volume des crimes économiques et de la complexité des problèmes de juridictions qu'ils soulèvent. Aujourd'hui, intervenants et membres de la GRC sont mécontents du manque d'efficacité de l'institution dans ce domaine et réclament des améliorations importantes.

La criminalité économique est un problème grave au Canada. Ses effets sont subjectifs et difficiles à mesurer, mais on estime que des montants oscillant entre 2,1 et 3,1 milliards de dollars sont en jeu. L'intégrité des activités commerciales est indispensable au bon fonctionnement de l'économie canadienne; c'est pourquoi il faut lutter de façon énergique et efficace contre les crimes économiques.

Au Canada, les intervenants estiment que la GRC doit disposer des moyens de combattre les crimes économiques d'importance nationale et internationale. Ils estiment que ses moyens sont pour l'instant trop limités pour mener à bien le nombre croissant d'enquêtes nationales internationales sur les crimes économiques tout en s'adonnant aux autres activités de soutien indispensables. Cette réduction de la capacité de la GRC au cours des dernières années a des répercussions graves. Bien que les intervenants aient accru leurs activités de contrôle et d'enquête, le fait de s'en remettre davantage aux pénalités administratives et aux recours civils se révèle de moins en moins efficace pour lutter contre les activités des groupes de crime organisé. En résumé, nous avons perdu du terrain pour ce qui est de la dissuasion, et les groupes de crime organisé ont élargi leurs activités.

Les membres de la Police économique de la GRC sont également frustrés et déçus parce qu'ils ne parviennent pas à assurer un service efficace. Ils estiment que les politiques actuelles en matière de ressources humaines nuisent considérablement à la motivation des enquêteurs et à la possibilité de garder les compétences au sein du Programme.

Il est temps de procéder à des modifications importantes. On recommande ici que la GRC adopte un nouveau modèle de Programme national de police économique qui permettra d'assurer un service plus efficace à l'échelle du pays entier. On recommande également de presque doubler les ressources humaines pour un coût total d'environ 100 millions de dollars. La GRC devrait par ailleurs mettre en œuvre une politique de ressources humaines spécialisées et recruter de nouveaux enquêteurs ayant les compétences supérieures nécessaires pour mener efficacement les enquêtes de crimes économiques complexes.

B. Déroulement de l'étude

À la fin de 1997, le directeur des Services fédéraux a constaté le besoin de procéder à une étude stratégique détaillée du Programme de la police économique. Cette étude devait avoir pour objectif d'étudier la structure, les rôles et les responsabilités de la Sous-direction de la police économique. KPMG Consulting s'est vu attribuer un contrat en février 1998 pour réaliser une étude stratégique indépendante du Programme de la police économique.

L'objectif global de cette étude était de recommander une structure organisationnelle adaptée au Programme de la police économique, de préciser les niveaux de ressources dont elle a besoin pour remplir son mandat et de cerner les compétences que doivent avoir les titulaires des postes qui la composent.

KPMG a réalisé cette étude sous la direction générale et les conseils d'un comité de direction de projet composé de représentants du Programme de la police économique à la Direction générale. Les résultats et les recommandations présentés dans ce rapport sont le résultat de l'étude et de l'analyse indépendantes de KPMG. Le rapport final a été remis en août 1998.

C. Évolution des crimes économiques et problèmes qui en découlent

Le mandat de la Police économique de la GRC englobe les types de délits suivants :

- fraude commerciale;
- fraude en valeurs mobilières;
- fraude par télémarketing;
- criminalité sur Internet;
- utilisation non autorisée d'ordinateurs et méfaits concernant les données;
- vol de télécommunications;

- fraude concernant la législation et les programmes fédéraux (en mettant l'accent sur celles touchant à l'assurance-emploi, à l'évasion fiscale, aux faillites frauduleuses) et cas de corruption ou de vols dans lesquels le gouvernement du Canada est la victime;
- contrefaçon de devises;
- fraude de cartes de paiement.

Le profil des crimes économiques évolue rapidement. Ces délits ne sont plus limités à de petits contrefacteurs et à des fraudeurs travaillant dans une région géographique précise. Les profits énormes que ces activités peuvent générer et la perception d'un faible risque de vengeance des victimes et d'intervention de la police ont donné naissance à un nouveau type de criminels, souvent des éléments très sophistiqués de la société, les cols blancs. On s'inquiète en particulier du fait que de nombreux pays enregistrent une hausse de la participation du crime organisé dans le crime économique. Les spécialistes consultés à l'occasion de cette étude ont déclaré que les entreprises criminelles les plus importantes à l'avenir seront les fraudes financières et commerciales, le blanchiment d'argent ainsi que l'évasion fiscale et ce, à l'échelle internationale.

La prolifération rapide des technologies de l'information et d'autres technologies sophistiquées a facilité les activités du crime organisé. C'est ainsi qu'on assiste à une évolution des activités de contrefaçon presque artisanales vers des productions de masse et sophistiquées, menées par des groupes criminels internationaux, de devises, de chèques, de cartes de transactions et de traites bancaires contrefaits. La technologie permet également aux criminels traditionnels d'englober dans leurs activités la criminalité en col blanc, notamment l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent. De plus, tous les secteurs de l'économie du Canada s'appuient sur une infrastructure électronique : ils sont reliés les uns aux autres par des réseaux complexes interdépendants. Une telle infrastructure est vulnérable au sabotage. Les États-Unis ont réagi en créant un National Infrastructure Protection Centre (centre national de protection des infrastructures) qui sera le principal organisme du gouvernement pour réagir aux attaques éventuelles contre les infrastructures.

Partout dans le monde, les services de police ont du mal à faire face à l'augmentation du volume et de la complexité des crimes économiques et à leur internationalisation. Les mécanismes en place pour mener des enquêtes de police conjointes touchant plusieurs juridictions sont jugés inadéquats pour lutter contre les délits transnationaux. Sur le territoire canadien, on ne sait pas toujours clairement si les dossiers de crimes économiques relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, de ceux des provinces ou des administrations locales.

Les budgets des services de police ont été fortement amputés par les compressions budgétaires de la dernière décennie. Cela a provoqué une croissance rapide d'organismes

privés de sécurité et d'enquête. Si cette tendance a eu des effets bénéfiques sur la mise en place de nombreux partenariats entre les secteurs public et privé, un certain nombre de questions importantes sont également apparues, comme les écarts entre les mandats et les priorités du secteur public et du secteur privé.

En outre, les pressions pour une plus grande imputabilité des services de police ont modifié la façon dont ceux-ci doivent mener leurs enquêtes. C'est ainsi que les exigences accrues de divulgation de renseignements à la défense ont beaucoup augmenté le volet administratif du travail des enquêteurs, réduisant d'autant le temps qu'ils peuvent consacrer aux enquêtes.

Enfin, la communauté internationale exerce des pressions sur les pays, dont le Canada, pour qu'ils s'engagent énergiquement dans l'élaboration et l'application de législations sur les crimes économiques.

D. Effets des crimes économiques

Les recherches réalisées par KPMG sur l'ampleur des crimes économiques mentionnés ci-dessus révèlent que ceux-ci portent sur des sommes énormes, qu'il s'agisse de pertes subies par les consommateurs et les investisseurs à titre individuel ou par de grandes organisations. On estime que le montant de ces crimes économiques atteint au moins 2,1 à 3,1 milliards de dollars, plus des montants impossibles à déterminer dans le cas des nouveaux délits comme les fraudes sur Internet et les délits informatiques.

Les spécialistes que nous avons consultés pour recueillir les données sur les effets estiment que le niveau de ressources actuel de la GRC ne permet pas au Programme de la police économique de remplir son mandat. C'est pourquoi de nombreuses organisations ont dû accroître leurs activités de contrôle et d'enquête. Ces spécialistes estiment cependant qu'il n'est ni possible, ni souhaitable, que les intervenants prennent en charge la gamme complète des activités qui reviennent au Programme.

L'effet dissuasif du Programme de la police économique de la GRC a été réduit au cours des dernières années à cause de l'augmentation du volume des crimes économiques et de la réduction des ressources de la GRC. Cela a eu pour effet d'inciter les groupes de criminalité économique à accroître leurs activités au Canada, ce qui a entraîné des pertes financières plus importantes pour les organisations et les particuliers. De plus, les organisations et organismes de réglementation s'en sont remis de plus en plus à l'application de pénalités administratives et aux recours civils pour limiter l'incidence des crimes économiques. Toutefois, les groupes de crime organisé ont continué leurs activités et leur ont même donné plus d'ampleur parce que l'importance des rendements financiers dépasse largement les risques de poursuites au criminel.

E. Réactions des intervenants

Pour cette étude, nous avons consulté environ 150 personnes représentant le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, des institutions financières et des entreprises du secteur privé. Ces entretiens se sont déroulés soit lors d'entrevues individuelles, soit dans le cadre de groupes de discussion.

Dans l'ensemble, les intervenants sont mécontents des services offerts par le Programme de la police économique de la GRC. Ils déclarent ne pas voir de vision ou d'orientation nationale pour le Programme. À leur avis, l'ensemble du processus, de la détection des activités criminelles à la tenue des enquêtes, en passant par le processus judiciaire, est dysfonctionnel. Ils déclarent que le taux de réponse de la GRC est inadapté et inefficace. Ils rappellent que, quand ils soumettent un cas à une section des délits commerciaux, ils peuvent attendre des semaines, voire des mois, pour savoir si le dossier fera l'objet d'une enquête. Ils ajoutent que le manque de leadership et la mauvaise gestion ont amoindri la capacité du Programme au cours des années. Cela se manifeste par une diminution continuelle des ressources et par la fragmentation des niveaux d'autorité et d'imputabilité. Les communications entre le Programme et les intervenants leur paraissent insuffisantes. Malgré ces préoccupations importantes sur l'état du Programme, ils souhaitent davantage de consultations et sont prêts à instaurer des partenariats avec la GRC pour accélérer les enquêtes.

Les intervenants sont d'avis que le Programme de la police économique n'a pas les ressources voulues. Alors qu'eux ont accru les ressources qu'ils consacrent au problème croissant de la criminalité économique, ils estiment que le Programme de la GRC dispose actuellement des ressources qu'il fallait pour s'y attaquer il y a dix ans.

F. Réactions des membres de la Police économique

Quantité de problèmes soulevés par nombre des membres des sections des délits commerciaux de la GRC lors des entrevues correspondent aux opinions exprimées par les intervenants. Les membres sont démotivés, non seulement par les compressions budgétaires continuellement imposées au Programme mais également par le mauvais état général de celui-ci. En particulier, ils s'inquiètent de n'avoir aucune orientation ni aucune stratégie nationale, pas plus que des normes pour l'ensemble du Programme. Les pratiques de gestion sont inefficaces et incohérentes d'une région à l'autre. À leurs yeux, chaque région gère à sa façon, ce qui aboutit à un manque de cohésion dans la prestation de services. Ils constatent que des postes restent vacants pendant longtemps alors que les enquêteurs consacrent trop d'heures à des dossiers et que d'autres dossiers défendables sont rejetés à cause du manque de ressources. Il faut ajouter à cela que les membres consacrent une part disproportionnée de leur temps à des fonctions administratives et à

du travail de bureau quand ils devraient concentrer leurs efforts sur les enquêtes. De plus, ils précisent qu'ils sont tenus de consacrer beaucoup de temps à des enquêtes et à des affectations spéciales en dehors de la Police économique. Si tous conviennent que, dans le cadre des activités d'un service de police national, ils doivent participer à ce genre d'activités, aucune mesure n'est prise dans l'intervalle pour que les dossiers en cours continuent à progresser.

Le Programme leur paraît également figé dans un mode réactif et de gestion de crise. Ils estiment, comme les intervenants, qu'il faudrait accorder beaucoup plus d'importance à la prévention et à l'éducation.

Les membres de la GRC trouvent aussi très inquiétants les problèmes systémiques de gestion des ressources humaines qui perdurent au sein de l'organisation. Ils sont frustrés des niveaux de compétences des enquêteurs, du manque de ressources et d'engagement dans les domaines de l'apprentissage et du perfectionnement, et de l'incapacité du Programme à attirer ou à conserver du personnel compétent. Ils précisent dans ce domaine qu'aucun cheminement de carrière n'est prévu au sein du Programme, ce qui aboutit à l'exode régulier de personnel expérimenté vers d'autres programmes de la GRC ou vers d'autres organisations qui reconnaissent et récompensent davantage l'efficacité.

En résumé, les membres ne trouvent que peu ou pas de trace de soutien des dirigeants pour le Programme de la police économique et estiment que, si rien ne change, le Programme connaîtra une mort lente mais certaine.

G. Recommandations

1. Mettre en place un Programme national de police économique

Lors des ateliers et des groupes de discussion tenus aux quatre coins du pays, plusieurs modèles organisationnels ont été discutés pour le Programme de la police économique. Si chaque solution a des avantages et des inconvénients, celle qui permet de résoudre les problèmes les plus sérieux, actuels et à venir, est la mise en place d'un Programme national de police économique qui relèverait du directeur des Services fédéraux.

Les auteurs sont très conscients du fait que le modèle recommandé ne va pas dans le sens de la décentralisation mise en œuvre récemment par la GRC, mais ils le justifient de la façon suivante :

1 **Les intervenants et les membres insistent tous deux sur la nécessité d'un axe national**—Le modèle national facilitera une gestion plus efficace de la

programmation et de la dotation en ressources à l'échelle nationale. Il permettra de se consacrer aux principales activités en s'appuyant sur une approche fédérale consolidée, cohérente et proactive en matière d'enquête, d'éducation et de prévention dans le domaine de la criminalité économique.

2 **Le Canada est perçu comme un havre de paix pour le crime organisé**—Le mandat actuel du Programme, qui n'a pas d'orientation nationale, expose de plus en plus le Canada au risque de ne pas être en mesure de lutter contre la croissance des crimes économiques, qu'ils soient commis sur son territoire ou à l'étranger.

3 **Nos chefs politiques se sont engagés à accroître les partenariats internationaux**—À l'échelle internationale, d'autres pays attendent que le Canada établisse un point de contact unique pour la lutte contre les crimes économiques, point de contact qui devra également avoir des pouvoirs de décision pour participer aux négociations d'accords internationaux.

4 **Le Programme de la police économique doit résoudre les problèmes systémiques de gestion des ressources humaines**—Un Programme national permettrait d'aborder d'une voix unie et avec plus de force les nombreux problèmes de ressources humaines qui pèsent sur le Programme actuel.

5 **Il faut un modèle de gestion plus souple**—Les sections des délits commerciaux sont actuellement soumises à l'évolution des besoins de l'infrastructure locale de gestion, avec peu ou pas de contrôle sur leurs ressources humaines ou financières. La Sous-direction de la police économique à la Direction générale n'a que peu à dire dans la répartition des ressources, parce qu'elle n'exerce aucune autorité sur ce financement.

2. Doter le Programme de ressources suffisantes

Pour que le Programme de la police économique remplisse son mandat et relève les nombreux défis qui l'attendent, il doit disposer de ressources suffisantes. En 1997-1998, 475 ETP ont été attribués au Programme, une réduction par rapport à 507 ETP en 1996-1997.

Nous estimons que, pour absorber la charge de travail provenant des nouveaux dossiers, les ressources nécessaires en 1999 seront de 917 ETP, puis de 1 215 ETP en 2003. Quant aux ressources financières, celles nécessaires en 1999 atteindront 102,41 millions de dollars.

Si l'augmentation de près de 442 ETP pour 1999 peut sembler énorme au premier abord, elle nous paraît raisonnable quand on tient compte des éléments suivants :

1 les taux de croissance antérieurs et prévus de la criminalité économique mentionnés dans cette étude; et

2 la plus grande complexité des dossiers qui nécessitera davantage de ressources.

3. Il faudra relever le niveau de compétences exigé pour entrer dans le Programme

Le Programme national de la police économique devra être défini comme un programme spécialisé exigeant des compétences spécialisées. Il faudra définir des exigences minimales pour la sélection et le recrutement des personnes voulant entrer dans le Programme, ainsi que pour leur progression au sein de celui-ci. Pour les nouvelles recrues, par exemple, on devrait au moins exiger une combinaison de diplômes d'un niveau adéquat en administration des affaires et dans un domaine connexe, plus un à trois ans d'expérience pertinente dans l'industrie.

4. Renforcement du mandat de la Police économique

Il est essentiel que le Programme national de la police économique ait un mandat clair pour qu'il puisse élaborer des règles de base pour la sélection des dossiers. Nous recommandons d'apporter les modifications suivantes au mandat de décembre 1997 :

1 définition précise des résultats attendus, et non pas de l'effort;

2 identification des principaux intervenants;

3 reconnaissance des fonctions de soutien, même si les enquêtes sont au cœur du fonctionnement du Programme; et

4 intégration d'un test révisé de l'intérêt national (voir recommandation n° 6).

5. Le Programme devrait maximiser son rendement en mettant l'accent sur certains types de délits et d'activités

Pour que le Programme maximise les effets de toute augmentation des ressources dont il disposera, il devra se concentrer sur certains types de délits et d'activités, en travaillant en partenariat avec les intervenants. Nous proposons, sur la base des réactions des intervenants, de mettre l'accent sur les domaines suivants :

1 Les dossiers impliquant des groupes de crime organisé responsables de pertes ou de dérèglements importants. En d'autres termes, il faut courir après les gros et envoyer un message très dissuasif aux petits.

2 Les dossiers qui comportent des volets nationaux et internationaux. Ils sont, de façon classique, plus complexes et nécessitent des compétences techniques plus poussées, dont les services de police provinciaux ou municipaux ne disposent pas souvent.

3 Les dossiers qui visent à combattre de nouvelles menaces et de nouveaux risques. Il faut réduire la généralisation des nouvelles méthodes criminelles et s'assurer que la GRC reste maître du jeu.

4 Se doter d'une forte capacité de renseignement et échanger davantage d'information avec les intervenants pour une démarche plus proactive en matière de criminalité économique.

6. Améliorer le test de l'intérêt national

1 Le mandat du Programme devrait faire état d'un test révisé de l'intérêt national. Il est probable que les activités suivantes, dans le domaine de la criminalité économique, auront les conséquences les plus fortes sur l'intérêt national dans le domaine de l'application de la loi. Il s'agit des activités criminelles qui :

2 impliquent des groupes de crime organisé entraînant des pertes ou des dérèglements importants;

3 concernent des fraudes systémiques, des délits informatiques et d'autres types de crimes économiques à grande échelle;

4 ont une dimension régionale, nationale ou internationale;

5 ont un niveau de complexité qui nécessite des niveaux élevés de compétences et des connaissances spécialisées pour effectuer une enquête; ou

6 présentent de nouvelles menaces et de nouveaux risques.

Nous recommandons également la mise en place d'un groupe de définition des priorités du Programme et des dossiers. Celui-ci serait composé d'un petit nombre

de gestionnaires et chargé de résoudre les problèmes d'évaluation de certains dossiers ainsi que d'étudier régulièrement le fonctionnement de la norme d'intérêt national et les résultats du Programme.

7. S'attaquer aux problèmes chroniques de gestion des ressources humaines

Plusieurs problèmes de gestion des ressources humaines ont été mentionnés à répétition lors de nos consultations, y compris ceux qui concernent les moyens d'attirer et de conserver le personnel, l'absence de cheminement de carrière au sein du Programme et les méthodes d'attribution des promotions hiérarchiques.

Nous formulons ci-dessous des recommandations conceptuelles à l'intention de la haute gestion de la GRC :

1 Spécialisation—Le Programme national de la police économique devrait être considéré comme un programme spécialisé. Celui-ci exige de ses membres que leurs compétences et leurs connaissances aillent au-delà de celles de nature générale.

2 Dotation/recrutement—Il faut améliorer les processus de recrutement et de dotation. Les gestionnaires hiérarchiques et opérationnels et les spécialistes des ressources humaines ont des rôles et des responsabilités précis dans ce processus. Les premiers cernent leurs besoins et les seconds aident les premiers à répondre à ces besoins. Les spécialistes donnent des conseils et conçoivent les processus à l'appui d'une prise de décision efficace dans le domaine de la gestion. Toutefois, il ne leur appartient pas de prendre des décisions dans la gestion continue des personnes et des programmes.

3 Planification de carrière et de la relève—Le Programme national de la police économique devrait proposer un cheminement de carrière viable et souple pour conserver le personnel compétent et faciliter la planification de la relève.

4 Classification/promotions/récompenses—Le classement des postes en fonction des grades a été mentionné comme un problème important. Les membres ne peuvent pas actuellement progresser au sein du Programme à moins qu'un poste de grade plus élevé ne soit disponible. On propose deux solutions :

- Solution 1—Donner à tous les postes du Programme le statut d'(agent spécial(.

- Solution 2—Si on veut conserver le système hiérarchique, mettre en place une structure spécialisée parallèle.

8. Mettre en place un cadre de gestion des ressources

Il faut un cadre de gestion des ressources pour s'occuper de l'ensemble des ressources du Programme et pour mettre en place le cadre de responsabilités qui convient. Un tel cadre permet la répartition des activités de contrôle et de l'imputabilité en matière de gestion et d'utilisation des ressources entre la Direction générale et le terrain en plus de voir au soutien de celles-ci.

I.

Introduction

A. Introduction

Plusieurs programmes nationaux, dont le Programme de la police économique, relèvent de la Direction des services fédéraux de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), dont les bureaux sont situés à la Direction générale, à Ottawa. Cette direction a un certain nombre de sous-directions, dont la Sous-direction de la police économique, elle-même composée de trois éléments : Fraudes commerciales et valeurs mobilières, Sections fédérales et Projets, et Criminalité technologique.

Le nombre de membres réguliers au sein de la Sous-direction de la police économique a sensiblement diminué au cours des dernières années à la suite des réorganisations internes de la GRC et de la combinaison de réductions du personnel et de restrictions budgétaires imposées à l'ensemble de l'appareil fédéral. Toutefois, pendant ce temps, on a assisté à une croissance marquée de la quantité et de la complexité des crimes économiques en général, ainsi que des méthodes et des capacités des auteurs de ces activités illégales.

Lorsqu'on a lancé le Programme de la police économique, au milieu des années 1960, le mandat était assez bien délimité et donc relativement facile à définir. Au cours des années qui ont suivi, on a constaté une évolution importante des types d'activités criminelles qui relevaient normalement de ce programme, ce qui a fait apparaître le niveau d'ambiguïté qu'on retrouve dans son mandat actuel. Il est probablement juste de dire que le rôle et les responsabilités de la GRC dans le monde en évolution rapide qui est le nôtre ne sont pas définis avec précision. Ce flou persiste car la définition des rôles et des responsabilités de la GRC – en ce qui les distingue de ceux des autres organismes d'exécution de la loi – n'évolue pas au même rythme.

La Sous-direction de la police économique a de multiples groupes opérationnels dans un certain nombre de grandes villes canadiennes. Ces sections des délits commerciaux sont implantées tant au niveau fédéral que provincial, ce qui entraîne des problèmes d'administration des ressources.

À la fin de 1997, le directeur des Services fédéraux a constaté le besoin de procéder à une étude stratégique détaillée du Programme de la police économique. Cette étude devait avoir pour objectif d'étudier la structure, les rôles et les responsabilités de la Sous-direction de la police économique, en accordant une attention particulière, lors des premières phases de l'étude, à la Section de la criminalité technologique. KPMG Consulting s'est vu attribuer un contrat en février 1988 pour réaliser une étude stratégique indépendante du Programme de la police économique.

B. Objectifs du projet

L'objectif global de cette étude était de recommander une structure organisationnelle adaptée au Programme de la police économique, de préciser les niveaux de ressources dont elle a besoin pour remplir son mandat et de cerner les compétences que doivent avoir les titulaires des postes qui la composent. De façon plus précise, le cadre de référence de cette étude énumérait plusieurs objectifs primaires (OP), que voici :

OP-1 Les incidences de la criminalité économique sur les Canadiens—Pour tenter de déterminer le niveau de ressources que la GRC devrait consacrer à la lutte contre le crime économique, il faut commencer par évaluer la nature et l'ampleur du problème, tant dans la situation actuelle que pour l'avenir. Cela supposait de demander aux intervenants de se prononcer sur les conséquences éventuelles pour le Canada de ressources insuffisantes ne permettant pas à la GRC de remplir le mandat du Programme de la police économique.

OP-2 Analyse des avantages—L'étude devait élaborer une méthodologie pour cerner les avantages relatifs, pour les principaux intervenants, découlant des activités fédérales et provinciales de la GRC afin de trouver les moyens de répartir de façon plus précise les coûts du Programme de la police économique entre ses bénéficiaires.

OP-3 Niveaux de ressources et structure organisationnelle adaptés—Le projet devait déterminer les ressources et les ensembles de compétences nécessaires pour remplir le mandat et recommander le modèle organisationnel convenant le mieux.

OP-4 Rôle et intérêt national—Il fallait définir clairement ce que signifie l'expression «rôle et intérêt national» dans le contexte du Programme de la police économique. Cela supposait de préciser quels sont les crimes économiques qui nuisent aux intérêts nationaux et qui relèvent donc du mandat du programme.

OP-5 Harmonisation des efforts du Canada et des États-Unis—La mondialisation des crimes économique impose aux services de police de divers pays d'harmoniser leurs stratégies et leurs programmes. Si les négociations multilatérales progressent régulièrement, l'une des priorités du Canada est de continuer à coordonner ses efforts avec les États-Unis. L'étude devait recueillir les observations des intervenants sur le rôle de la GRC dans ce contexte.

Le cadre de référence définit de plus trois objectifs secondaires (OS) à étudier sans que cela nuise aux travaux sur les objectifs primaires. Ces objectifs secondaires sont les suivants :

OS-1 Approches internationales—Étudier les programmes comparables en vigueur aux États-Unis et au Royaume-Uni afin de déterminer si leurs modalités de mise en œuvre pourraient être appliquées ou adaptées à la GRC. Il s'agissait notamment de se renseigner sur les méthodes utilisées dans ces pays pour déterminer les besoins en ressources.

OS-2 Coordination avec les autres services de police—Étudier les processus et les rôles en vue d'améliorer la répartition actuelle des ressources d'enquête et la coordination des rôles entre les ministères et les organismes. Il s'agissait ici d'aborder des questions comme l'affectation des ressources d'enquête selon les divers types de tâches, la coordination avec les autres organismes et les problèmes de leadership pour tous les volets du programme.

OS-3 Préoccupations de la population en matière de criminalité technologique—Préciser, dans la mesure du possible, dans quelle mesure les Canadiens et les Canadiennes, compte tenu de l'utilisation accrue des technologies de l'information et de leur exploitation par le crime organisé, se préoccupent de cette question et de la capacité de la GRC de s'acquitter de ses responsabilités d'exécution de la loi.

C. Mandat du Programme de la police économique

Le mandat du Programme de la police économique a été mis à jour en décembre 1997 et constitue la base de cette étude stratégique. Voici quelques-uns des principaux éléments de ce mandat :

- La reconnaissance du fait que la GRC a l'obligation de s'occuper des crimes économiques quand les intérêts du Canada et de sa population sont en jeu.

- La reconnaissance du fait que l'affectation de personnel fédéral à des enquêtes interprovinciales ou internationales, dans le cadre du *Code criminel du Canada*, est acceptable dans les cas où cette enquête respecte des normes d'intérêt national.

- La reconnaissance du fait que la GRC doit assurer un service de la plus haute qualité possible grâce à un leadership dynamique, à des activités de sensibilisation et à l'utilisation de la technologie en partenariat avec les collectivités qu'elle sert, et la reconnaissance du fait que les compétences techniques et d'enquête de la GRC sont largement reconnues et respectées dans les milieux de l'exécution de la loi.

D. Méthodologie et déroulement de l'étude et structure du rapport

Cette étude a été réalisée par les consultants de KPMG qui se spécialisent dans la planification stratégique gouvernementale, l'analyse économique, le développement organisationnel et l'analyse des besoins en ressources. KPMG, qui a obtenu le marché à la suite d'un appel d'offres public, a débuté le travail à la fin de février 1998.

KPMG a commencé à tracer le portrait de la situation et à l'analyser sous la direction générale et les conseils d'un comité de direction de projet composé de plusieurs représentants du Programme de la police économique à la Direction générale. Ce comité a aidé l'équipe de consultation en précisant les exigences et les objectifs de l'étude et en facilitant l'accès à l'information et aux personnes-ressources au sein de la GRC.

Cette étude nécessitait de faire preuve d'objectivité et d'indépendance. KPMG estime que cette exigence a été satisfaite. Les résultats et les recommandations figurant dans ce rapport reposent sur nos constats et sur l'analyse que nous en avons faite.

L'étude a été scindée en deux phases. La première a mis l'accent sur la criminalité technologique alors que la seconde a eu une portée plus vaste pour aborder tous les aspects du Programme de la police économique.

Le premier document à remettre, dans la première phase, a été une analyse des grandes tendances et des problèmes qui touchent le Programme de la police économique. Il fallait porter une attention particulière à la criminalité technologique et aux principaux problèmes internes à la GRC qui nuisent à la mise en œuvre du Programme. Cette partie du travail a été effectuée sous la direction du D[r] Margaret Beare, de l'Université York, dont les compétences sont reconnues dans l'étude des tendances des crimes économiques et du crime organisé. Cette analyse est présentée au chapitre II de ce rapport.

Nous devions également, dans la première phase, évaluer le mandat de la GRC en ce qui concerne les crimes économiques (OP-4), et cette évaluation se trouve au chapitre III. Ce chapitre résume également nos conclusions en ce qui concerne l'intérêt national (OP-4) et le problème de l'harmonisation des efforts du Canada et des États-Unis (OP-5).

L'analyse de l'ampleur et des effets de la criminalité économique (OP-1) se trouve au chapitre IV. Ce chapitre donne une estimation de l'ampleur des crimes économiques par types (c.-à-d. fraudes par télémarketing, en valeurs mobilières et de cartes de paiement, criminalité sur Internet, vol de télécommunications). Cette analyse a nécessité une vaste étude documentaire et des entrevues avec des représentants de divers secteurs de l'économie, dont ceux des télécommunications, des valeurs mobilières, des services bancaires et des technologies de l'information.

Un élément méthodologique important de cette étude a été la réalisation d'un vaste programme d'entrevues, tant au sein de la GRC qu'auprès des intervenants (une liste des personnes consultées est fournie à l'annexe A). Nous avons procédé à des entrevues individuelles et à des discussions en table ronde dans de nombreuses divisions de la GRC partout au Canada, ainsi qu'à la Direction générale. Nous avons également organisé à Toronto, en avril 1998, un atelier d'un jour et demi auquel ont participé les représentants du groupe de la criminalité technologique. Les réactions que nous avons pu recueillir auprès des intervenants sont résumées au chapitre V, alors que celles qui proviennent des membres de la GRC figurent au chapitre VI.

La phase I comportait l'élaboration de diverses solutions en matière de criminalité technologique, lesquelles ont été étudiées et évaluées davantage pendant la phase II consacrée à l'ensemble du Programme de la police économique. La solution que nous recommandons pour le Programme de la police économique (OP-3) est détaillée au chapitre VII alors que l'annexe D présente l'ensemble des possibilités que nous avons analysées.

Le chapitre VIII précise la méthodologie que nous avons utilisée pour déterminer les besoins en ressources (OP-3) et le niveau de ressources que nous recommandons pour le Programme de la police économique.

Nous avons aussi étudié les questions soulevées par les trois objectifs secondaires de l'étude. L'examen des approches internationales (OS-1) a nécessité d'interroger des représentants des services de police aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie. L'information recueillie sur leurs stratégies de précision des besoins en ressources a été incorporée au chapitre qui présente notre analyse des besoins en ressources, le chapitre VIII. Les commentaires formulés par les intervenants sur les problèmes de coordination entre les services de police (OS-2) sont donnés au chapitre V. Les préoccupations du public en ce qui concerne l'utilisation de la technologie pour la

criminalité économique (OS-3), sont abordées dans l'analyse des tendances et des problèmes (chapitre II).

Enfin, nous avons préparé un plan de mise en œuvre de la solution organisationnelle recommandée, qui constitue le chapitre IX.

Les principaux résultats de l'étude et ses principales recommandations ont été présentés à la réunion de planification des activités qui a eu lieu à Halifax en juin 1998. Le rapport final de cette étude a été remis en juillet 1998.

II.

Tendances et problèmes externes

Ce chapitre présente un certain nombre de tendances et de problèmes de nature *externe* auxquels est confronté le Programme de la police économique de la GRC. Pour les cerner, nous avons procédé à une vaste étude documentaire que nous avons complétée avec une série d'entrevues avec des représentants du Programme de la police économique de la GRC ainsi qu'avec certains intervenants concernés par ce Programme. Le chapitre comporte deux sections : les tendances et problèmes de nature générale et les tendances et problèmes de nature technologique.

A. Tendances et problèmes de nature générale

On a relevé sept grandes tendances externes :

- La criminalité économique évolue.
- Les contraintes budgétaires obligent les programmes de services policiers à revoir les niveaux et les types de services qu'ils assurent.
- Les organismes de financement interviennent de plus en plus dans la définition des politiques et des priorités des organismes d'exécution de la loi.
- Les services de police perdent leur «monopole» traditionnel de l'activité policière.
- L'obligation des services de police de rendre compte de façon plus détaillée de leurs actions a alourdi la charge de travail des enquêteurs.
- La communauté internationale exerce des pressions pour que chaque pays fasse sa part dans l'élaboration et l'application des législations sur la criminalité économique.
- Le public s'inquiète moins des crimes économiques que des crimes physiques ou violents.

Nous allons passer en revue chacune de ces tendances, en présentant leurs divers volets et ce qu'ils impliquent pour les services d'exécution de la loi.

1. La criminalité économique évolue

a) Le crime organisé s'intéresse de plus en plus aux crimes économiques

> *«On a constaté une plus grande diversité et une évolution des activités du crime organisé parce que... les montants à retirer des entreprises criminelles au moyen des délits commerciaux dépassent les revenus générés par le trafic de la drogue.»* (trad. Carter, 1997, p.10)

> *«La distinction traditionnelle entre les activités illicites et légitimes, quant au crime organisé, devient moins évidente dans le modus operandi de ces criminels. En même temps, la distinction entre ce qui est criminel et ce qui ne l'est pas devient de plus en plus vague. Les liens se resserrent entre le crime organisé et les crimes économiques. Le crime organisé s'intéressera davantage à l'avenir à ces activités rentables qui offrent d'importantes possibilités tout en comportant moins de risques, mais qui nécessitent des organisations très complexes.»* (trad. Savona, 1997b, p.3)

Les crimes économiques ne sont plus uniquement le fait de petits contrefacteurs ou faussaires travaillant à l'échelle locale. Les profits, qui peuvent être énormes, et la perception d'un plus faible risque de vengeance de la part des victimes et de punition de la part des services de police ont poussé de nouveaux éléments de la société, souvent très bien éduqués, à s'adonner à des activités criminelles qu'on appelle couramment la «criminalité en col blanc». Les gains éventuels sont encore plus importants (et difficiles à enquêter) quand les escroqueries impliquent plusieurs participants implantés dans diverses régions d'un pays ou dans plusieurs pays.

Des études récentes ont attiré l'attention sur cette tendance en laissant entendre, par exemple, que si la fraude est un vieux type d'entreprise criminelle, de nombreux pays du monde remarquent depuis peu une évolution de la dimension organisationnelle des fraudes. Ainsi que le dit Ernesto Savona, directeur de TRANSCRIME, «*...la fraude contre la collectivité n'est pas une question de petits prélèvements mais de criminalité financière organisée à grande échelle*». (trad. 1997a, p.2)

Les éléments criminels impliqués dans des fraudes importantes dans les grandes villes canadiennes sont bien organisés, parlent plusieurs langues et

maîtrisent la haute technologie. C'est ainsi que, dans certains cas, les contrevenants ont une formation en renseignement obtenue auprès de régimes militaires étrangers.[1] La répression des groupes criminels provenant des anciens pays du Bloc de l'Est, d'Afrique et d'Asie, pose donc des problèmes uniques sur le plan des compétences linguistiques et techniques additionnelles nécessaires.

Le professeur Savona donne un certain nombre d'exemples concluants de l'organisation qui se trouve derrière des cas de fraude.

- Une usine qui fabrique des cartes de crédit contrefaites de meilleure qualité que les originales.

- L'inquiétude exprimée par l'American Bankers Association (ABA) au sujet de l'utilisation criminelle des technologies informatiques qui a permis de contrefaire à grande échelle des chèques d'entreprise, des obligations, des titres de valeurs mobilières et d'autres instruments négociables, ainsi que de contrefaire des dispositifs d'accès et des documents d'identification pour les télécommunications.

- La contrefaçon des billets de banque a triplé en Europe de l'Ouest entre 1991 et 1993.

- Les organisations criminelles de l'Union européenne ont tendance à «investir» les fonds qu'ils ont blanchis et les autres en acquérant, par exemple, des entreprises ou des sociétés à responsabilité limitée et en brassant leurs fonds sur les marchés de valeurs mobilières.

b) Les crimes économiques et les crimes plus traditionnels convergent

En reconnaissant que nombre de crimes économiques (p. ex. les contrefaçons, les fraudes, les manipulations de titres de valeurs mobilières, les crimes technologiques) sont en réalité le fait du crime organisé, ces infractions apparaissent soudain sous un nouvel éclairage.

---

[1] *Source : «The Changing Face of Corporate Fraud» dans* ***Canadian Manager****, V22N3, pages 12 et 13, automne 1997*

C'est ainsi que le professeur David Carter (School of Criminal Justice, Michigan State University) souligne la convergence de quatre grandes tendances criminelles :

- crime organisé;
- espionnage industriel;
- crimes violents;
- crimes informatiques.

Jack Blum (ancien conseiller spécial du comité sénatorial américain sur les relations étrangères, et l'un des rédacteurs de la *US 1977 Foreign and Corrupt Practices Act*) estime que la fraude financière est la principale menace provenant des entreprises criminelles. Selon lui, les plus importants crimes économiques seront à l'avenir les fraudes financières internationales, les fraudes commerciales, le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale. On peut donner comme exemple de ces crimes la manipulation des marchés des actions et des titres, l'offre d'investissement et de polices d'assurance qui ne correspondent à aucune réalité et la fabrication de faux documents commerciaux. Les cas précis cités par Blum (1997) sont la lettre nigérienne promettant des sommes énormes afin d'accéder à des comptes bancaires et la manipulation du marché mondial des contrats à terme de cuivre.

Blum fait remarquer que les rapports des gouvernements et les statistiques des organismes de police ont près de trois ans de retard sur les tendances actuelles. Il prétend que, quand les dossiers à l'étude en ce moment seront bouclés et entreront dans les statistiques, la fraude financière internationale et l'évasion fiscale organisée à l'échelle internationale domineront toutes les activités criminelles.

c) L'ordinateur devient un outil indispensable pour commettre des crimes économiques

L'ordinateur est un outil essentiel pour les groupes criminels exactement comme il est utile pour les entreprises légitimes, c'est-à-dire qu'il permet de travailler plus vite, de façon plus productive et à plus faible coût, avec moins de personnel. Dans le domaine de l'exécution de la loi, les nouvelles technologies constituent une arme à double tranchant. D'une part, les outils à la fine pointe de la technologie, comme les systèmes de codage à 128 bits, améliorent sensiblement la sécurité des transferts de données sur les réseaux informatiques. Par contre, ils compliquent énormément la tâche de la police pour suivre et arrêter les criminels en col blanc qui utilisent les techniques de cryptage pour ne pas être démasqués. Ce dilemme relance les débats sur les conflits éventuels entre la confidentialité et la sécurité du public, un problème

qui pourrait amener les pays à adopter des politiques différentes pour régir la cryptographie.

Cette spirale complexe de technologies nouvelles et interreliées amène les crimes économiques (ainsi que de nombreux crimes traditionnels) à un niveau de complexité jamais connu auparavant qui nécessite des connaissances additionnelles de la part des enquêteurs. On verra plus en détail les tendances et les problèmes que posent les «crimes technologiques» dans la seconde partie de ce chapitre.

d) Les crimes économiques transcendent les frontières, géographiques et nationales

Les problèmes de juridictions locale, régionale et internationale posent des difficultés très réelles aux enquêteurs des services de police. Les mécanismes en place actuellement pour faciliter les enquêtes conjointes et franchir les limites des juridictions sont jugés inadéquats pour s'attaquer aux crimes transfrontaliers (tant à l'échelle internationale qu'à l'intérieur du Canada). Les criminels en col blanc le savent et tirent parti des faiblesses du système pour réduire le risque d'arrestation ou de condamnation ultérieure.

De nombreux criminels franchissent librement les frontières alors que les agents de l'exécution de la loi sont soumis aux restrictions de souveraineté nationale ou aux différences entre les législations ou leurs interprétations, et souffrent, dans bien des cas, d'un manque de volonté ou de ressources. On peut citer à ce titre Peter Csonka, (1997, p. 3) :

«Les systèmes d'exécution de la loi dans le domaine criminel sont étroitement liés à la souveraineté nationale : dès qu'un policier, un procureur ou un juge veut exercer ses pouvoirs au-delà des frontières nationales, il se trouve confronté à la souveraineté nationale de son voisin.» (trad.)

De telles contraintes peuvent nuire à la réussite d'enquêtes sur des crimes économiques et les empêcher d'aboutir.

C'est ainsi qu'à l'échelle internationale, on estime que le mécanisme du Traité d'entraide juridique est trop lourd car il entraîne un long processus de négociation pour des traités qui varient d'un pays à l'autre.

> *«Les éléments en jeu sont souvent à la fois le temps et la divulgation de votre dossier. Chaque étape de ces ententes internationales peut nécessiter des mois, pendant lesquels les informateurs peuvent être exposés à des risques, les témoins peuvent disparaître et la cause peut être perdue.»* (Personne interrogée dans le cadre de ce projet, février 1998)

De plus, les traités imposent souvent des limites au nombre et aux types d'infractions auxquels ils s'appliquent en plus de définir de façon restrictive l'aide qui sera fournie. De la même façon, un traité d'extradition doit être en vigueur avant de pouvoir extrader des suspects dans d'autres pays.

Au Canada, la présence de plusieurs juridictions (fédérale, provinciale ou locale) entraîne souvent de la confusion dans les enquêtes sur les crimes économiques. Par exemple, certains dossiers ayant une priorité élevée pour le gouvernement fédéral ne sont pas aussi importants pour les provinces (qui peuvent décider de ne pas poursuivre). Cette situation est rendue encore plus complexe au sein de la GRC qui, parce qu'elle remplit à contrat des rôles de police provinciale et de police municipale, se trouve à cheval sur plusieurs juridictions. Des problèmes semblables surviennent lorsque la GRC assume son rôle fédéral vis-à-vis d'autres services de police au niveau provincial ou municipal.

De par leur nature, les crimes économiques ont plusieurs volets, ce qui laisse souvent place à l'interprétation quant aux responsabilités de juridiction et d'exécution de la loi. C'est ainsi que le fait d'utiliser de la fausse monnaie ou des cartes de crédit contrefaites dans un restaurant du centre-ville de Toronto pourrait facilement être considéré comme un crime de niveau local, provincial ou national, en particulier si on soupçonne le contrevenant d'autres activités criminelles locales. Dans un tel cas, la loi précise clairement que le service de police local conserve l'autorité juridique sur l'enquête. Cependant, un service de police local, en particulier s'il estime être surchargé, peut faire ressortir les dimensions interjuridictionnelles du crime (critère de l'intérêt national) afin de transférer le cas à un service de police provincial, ou, éventuellement, à la GRC.

2. Les contraintes budgétaires obligent les programmes de services policiers à revoir les niveaux et les types de services qu'ils assurent

a) La croissance soutenue du financement des services de police est terminée

Traditionnellement, les études des services de police au Canada, et dans la plupart des pays occidentaux, faisaient ressortir une tendance relativement constante d'augmentation des activités policières chaque année et les budgets suivaient plus ou moins la même évolution.

Cette «tradition» policière n'est plus vraie aujourd'hui. Les coûts de l'exécution de la loi font de plus en plus l'objet de débats alors que l'institution policière, au sens large, fait de plus en plus l'objet de restrictions budgétaires. C'est ainsi qu'au début des années 1990, on enregistrait une augmentation annuelle importante du budget de la police. En 1990, en dollars courants, on a noté une augmentation exceptionnelle de 12 %. Toutefois, en 1995, cette augmentation avait baissé à 0,4 % (en dollars courants) ce qui correspond à une réduction, en dollars constants, de 1,7 %.

Cette tendance à la diminution des ressources budgétaires est devenue une dure réalité qu'il faut assimiler et dont il faut tenir compte pour la planification à venir des programmes de services policiers.

b) Les services de police doivent dorénavant justifier l'allocation de ressources aux programmes actuels et à venir

Ce problème de l'affectation des ressources va bien au-delà d'une analyse rigoureuse de la rentabilisation en vue d'obtenir des fonds additionnels. Les exigences des intervenants externes (dont il est aussi question à la section D ci-dessous), non seulement pour justifier les besoins de nouveaux fonds mais également pour garantir le financement actuel, font apparaître une question de nature presque philosophique qu'on pourrait formuler de la façon suivante : «Quelles sont la taille et les combinaisons de ressources optimales pour assurer le fonctionnement efficace de tout service de police?»

À la base des arguments entourant cette question, il y a la notion que la dotation en ressources des activités policières est aujourd'hui plus que jamais un problème d'équilibre entre les connaissances et les compétences indispensables et un petit nombre d'agents. David Bayley, qui a réalisé une vaste étude des services de police à l'échelle internationale et qui connaît très

bien les résultats des recherches menées sur la police, a fait l'observation suivante :

«L'élaboration des budgets de la police représente le triomphe des processus organisationnels sur la prise de décision logique. Les fonds alloués à la police sont tellement soumis aux règles et aux ententes usuelles qu'il est difficile d'arriver à les utiliser de façon plus productive. La gestion des services de police n'est pas orientée vers les résultats. En règle générale, les gestionnaires adaptent les problèmes à l'organisation et non pas l'organisation aux problèmes. C'est pourquoi la Audit Commission (UK Audit Commission, 1991) arrive à la conclusion que «Il faut, dans le débat public, abandonner l'idée que l'augmentation du nombre d'agents de police et des dépenses de la police aboutit à une augmentation proportionnelle de la qualité de la police et de ses résultats». (trad. Bayley, 1993, p. 7)

Bayley affirme que les responsables des villes et des gouvernements, contraints par les restrictions budgétaires d'adopter l'approche relativement nouvelle pour la justice pénale de tenter d'en avoir le plus possible pour son argent, doivent indiquer clairement les services qui sont offerts aux contribuables. Les fonds doivent être liés à une procédure d'évaluation qui indique clairement les gains «achetés» par les budgets, et en particulier par toute modification aux budgets. L'augmentation des ressources de la police ne signifie pas automatiquement une meilleure exécution de la loi. En fait, l'établissement des budgets devra à l'avenir se fonder sur la pondération du type de ressources financées et de la façon dont elles sont utilisées, appuyées et récompensées.

c) Certains services policiers ont été réduits

Au cours de la dernière décennie, les services de police du Canada ont été soumis à toute une gamme de mesures conçues pour réduire les coûts tout en conservant ou même en accroissant l'efficacité, c'est-à-dire en faisant plus avec moins. De nos jours, alors que les restrictions budgétaires continuent, cet objectif a évolué. La consigne n'est plus de «travailler plus efficacement» ou de «faire plus avec moins» mais bien de «faire moins avec moins».

Il est maintenant devenu évident que pour atteindre les objectifs prioritaires de l'organisation policière, certaines des fonctions qui revenaient traditionnellement à la police devront évoluer. C'est à la fin des années 1970 que les services de police ont répondu «non» pour la première fois à certaines demandes traditionnelles. Cette pratique s'est beaucoup répandue au cours de la seconde moitié des années 1990.

Les pressions incessantes découlant de la réduction des ressources ont contraint les services de police à s'interroger sur leurs mandats respectifs et à élaborer ou à interpréter les politiques et les procédures de façon à restreindre le cadre de leur intervention. On peut citer comme exemple la nouvelle étude du mandat du Programme de la police économique (GRC 1998). Ce «mandat» a été présenté à la Sous-direction sous forme d'énoncé d'orientation uniquement jusqu'à ce que le niveau correspondant de ressources ait été fixé.

3. Les organismes de financement interviennent de plus en plus dans la définition des politiques et des priorités des organismes d'exécution de la loi

Alors que la situation financière du Canada se détériorait pendant les années 1990, les gouvernements et autres organismes de financement ont commencé à envisager les dépenses en accordant de plus en plus d'importance aux résultats. La viabilité des programmes était de plus en plus liée à leur rentabilité. De même, les niveaux de ressources affectées aux services de police dépendaient désormais des évaluations de rendement par rapport aux priorités adoptées pour ces services.

Le tableau II-1 donne un certain nombre de catégories générales pour lesquelles les «gains» opérationnels découlant des activités policières ont été évalués dans certaines juridictions (Bayley 1993, p. 15).

Cette liste ne prétend pas donner un ensemble «idéal» d'indicateurs de rendement pour les services actuels d'exécution de la loi. Elle montre plutôt la diversité des critères sur lesquels on peut se baser pour évaluer les services de police.

Tableau II-1
Exemples de mesures de rendement utilisées dans les services de police

DIRECTES	
Précises	
	Taux de criminalité
	Victimisations criminelles
	Capacité du public d'entreprendre des activités usuelles
	Valeur des biens immobiliers
	Activité commerciale dans les lieux accueillant le public
	Nombre de désordres interrompus
	Nombre de «problèmes» communautaires résolus
	Renseignements sur des crimes transmis à la police
Approximatives	
	Crainte des crimes
	Confiance dans la police
	Engagement envers le voisinage
	Satisfaction à l'égard des activités policières
	Plaintes au sujet des services de police
	Volonté d'aider la police
	Solidarité de la collectivité
INDIRECTES	
	Nombre d'agents de police
	Nombre d'agents en uniforme dans les rues
	Proportion de détectives par rapport aux agents en uniforme
	Ratio de superviseurs par rapport aux agents de police
	Délai de réponse
	Arrestations
	Taux d'affaires tirées au clair
	Nombre de réunions communautaires de prévention du crime
	Nombre de groupes de surveillance de quartier
	Rapidité de réponse au téléphone

(Source : D. Bayley, «Back from Wonderland, or Toward the Rational Use of Police Resources», dans Thinking About Police Resources, édité par Tony Doob, p. 15.)

Au sujet de l'utilisation des mesures de rendement dans les organismes de police, Bayley met en garde contre une situation importante et paradoxale qui peut en découler. Plus on exige de la police qu'elle rende des comptes sur l'utilisation de ses ressources et plus elle sera tentée de mettre l'accent sur les choses faciles à mesurer, c'est-à-dire sur les mesures indirectes.

Les méthodes d'évaluation traditionnelles évoluent lentement au fur et à mesure que les services de police communautaires prennent de l'importance, mais quand les budgets sont restreints, les statistiques sur les saisies importantes ou le nombre

élevé d'arrestations qui frappent d'avantage l'imagination prennent facilement la priorité. De façon progressive, en mettant l'accent sur les résultats, l'«effet» souhaité pourrait au bout du compte traduire les priorités des collectivités locales et nationales servies par les organismes de police. Dans un tel scénario, les statistiques sur les arrestations, les saisies, etc., ne satisferont plus un public de plus en plus informé et exigeant.

Pour sa part, la GRC a fait des incursions dans le domaine de la mesure du rendement de l'organisation entière en définissant des indicateurs de rendement dans son *Rapport sur les plans et les priorités de 1997-1998 à 1999-2000,* la suite du *Budget annuel de la partie III* exigé par le Conseil du Trésor. Évaluer l'efficacité du rendement dans les domaines du crime économique, comme les fraudes graves ou les crimes touchant l'informatique, la technologie et les valeurs mobilières, peut constituer un défi car ces cas peuvent être longs et complexes à élucider et les réussites difficiles à quantifier. En outre, il est encore plus difficile de faire le lien entre ces activités policières et les résultats pour la société, en particulier quand on tient compte du fait que des résultats comme de faibles taux de criminalité sont souvent influencés par des activités parallèles de prévention de la criminalité comme la sensibilisation et l'éducation du public et des entreprises. Malgré cela, on a défini un ensemble préliminaire de résultats prévus et de mesures de rendement pour le Programme de la police économique de la GRC. Le tableau II-2 reproduit une liste partielle qui provient du rapport mentionné ci-dessus.

Tableau II-2
Indicateurs de rendement pour les services de police fédérale à la GRC

Résultats attendus	Mesures de rendement
Une réduction de l'incitatif économique pour le crime érigé en entreprise	Une hausse de la valeur des biens saisis conformément à l'Initiative intégrée pour le contrôle des produits de la criminalité, au programme des produits de la criminalité et à l'initiative de lutte anticontrebande, notamment : argent, biens, tous les types de véhicules, de drogues, de marchandises de contrebande.
Une réduction des possibilités de crime transnational	Une diminution des introductions illégales au Canada, des organisations de passage clandestin, des fournisseurs de documents de voyage frauduleux et des faussaires de devises et de titres négociables.
Une amélioration de l'intervention de la police face au crime organisé	Une augmentation du nombre d'enquêtes sur le crime organisé menées à bien, donnant lieu à des poursuites.
Une contribution à la réduction des délits économiques	Une augmentation des enquêtes menées à bien et des arrestations en matière de criminalité en col blanc, notamment dans les domaines de la criminalité des entreprises, de la corruption, des fraudes par télémarketing, en valeurs mobilières et relatives au marché boursier.

N.B. Ces indicateurs de rendement ne s'appliquent pas uniquement au Programme de la police économique mais à divers programmes qui relèvent des Services de police fédérale.

L'interrelation des mesures de rendement montre dans quelle mesure les crimes économiques convergent vers d'autres formes de crime organisé, ce qui complique la tâche d'associer les avantages aux activités de lutte contre le crime économique (sans le confondre avec les autres formes de criminalité). De plus, alors que ces indicateurs de rendement mettent l'accent sur le *nombre* de poursuites réussies, certains s'interrogent sur l'intérêt de telles mesures en laissant entendre que le simple fait que des poursuites et des condamnations soient bien rendues publiques devrait suffire à renforcer l'effet dissuasif pour la vaste majorité de la population et à préserver l'intégrité des entreprises et des services financiers du Canada aux yeux du public.

4. Les services de police perdent leur «monopole» traditionnel de l'activité policière

a) Des agences privées offrent des services de sécurité et d'enquête qui étaient auparavant le domaine exclusif de la police publique

Il y a quelques années, on entendait par «police» la police publique. Toutefois, aujourd'hui, la définition des activités qui relèvent des services de police publics est beaucoup moins précise. C'est ainsi que ces services, assurés aux niveaux national, provincial et local, sont complétés par ceux d'agents d'exécution de la loi (p. ex. les gardiens des parcs et les agents des douanes) qui représentent des organismes gouvernementaux. Les services de protection et d'enquête du secteur privé servent aussi à protéger à la fois les intérêts du grand public, des entreprises et des particuliers. Les enquêtes sur les crimes économiques sont souvent menées par des représentants des commissions des valeurs mobilières ou par des entreprises de comptabilité judiciaire indépendantes.

Le rapport Rand de 1971 (Kakalik et Wildhorn) aux États-Unis et les travaux de recherche de Philip Stenning et Clifford Shearing, à la fin des années 1970 et pendant les années 1980, ont montré l'augmentation progressive de l'intérêt pour les services de sécurité privés. Pour illustrer la diversité des services d'enquête et des autres fonctions policières dorénavant assumées par des organismes tant publics que privés, on peut citer :

- le travail de patrouille et de détective;
- les interventions en cas d'urgence;
- les fraudes (nationales et internationales);
- la sécurité des entreprises et des résidences; et
- les enquêtes spéciales (homicide, viol, incendie criminel, blanchiment d'argent, etc.).

Il est devenu manifeste que les services de police publics ne peuvent plus à eux seuls répondre aux besoins de police et de sécurité de la population. Pour assumer ces fonctions dont l'étendue ne cesse d'augmenter, il faut s'en remettre de plus en plus à des partenariats entre divers services de police.

On a beaucoup discuté de la frontière séparant les services publics des services privés dans le domaine de la police. Cette discussion semble aujourd'hui dépassée, alors que les deux «espaces» sont occupés par un éventail de groupes offrant des services de police (similaires ou complémentaires).

La réflexion sur la nature des services de police et la mesure de leur réussite n'a pas été le seul résultat favorable des restrictions. Comme le dit l'adage, «nécessité est mère d'industrie» : les forces policières ont dû travailler en partenariat comme ils ne l'avaient jamais fait auparavant, et pas simplement avec d'autres services de police, mais également avec d'autres organismes. La police collabore dorénavant avec les commissions des valeurs mobilières, les banques et les entreprises, sans compter toute une gamme de groupes communautaires à la suite de la mise en place des services de police communautaires. On en trouve un exemple récent dans le *Rapport sur les plans et priorités 1997-1998 à 1999-2000* (p. 15) de la GRC avec le consortium qui a élaboré le logiciel MICA regroupant notamment la GRC, les bourses, les commissions des valeurs mobilières et les associations de courtiers en investissement.

Ces opérations conjointes et ces partenariats vont bien au-delà du simple échange de ressources. Une fois réglés les «problèmes de jeunesse» qui accompagnent toute nouvelle entreprise, ce type d'approche offre de nombreux avantages, dont :

- le croisement des méthodes et des cultures des divers organismes;
- l'évolution des diverses cultures organisationnelles; et
- la possibilité d'utiliser les ressources techniques et les pouvoirs législatifs de chacun des organismes.

b) Le mandat et les priorités des organismes publics et privés de services de police diffèrent souvent

Si on a déjà invoqué l'intérêt de l'intégration des diverses formes de services de police, il reste des différences importantes dont il faut tenir compte. C'est ainsi que les forces de police qui représentent l'État peuvent travailler sur un dossier donné avec l'objectif de déposer des accusations criminelles formelles. Par opposition, une entreprise peut décider d'embaucher un détective privé pour s'assurer qu'elle cesse d'être victime de fraudeurs (c'est-à-dire qu'elle accorde plus d'importance au remboursement des pertes encourues qu'à l'exécution de la loi).

Les éléments suivants prendront de plus en plus d'importance au fur et à mesure que les services de police du secteur privé (c.-à-d. protection et enquête) prendront de l'ampleur :

- le caractère invisible des infractions et des sanctions dans la sphère «privée»;
- la propriété étrangère des entreprises privées de services de police;
- l'accès inégal aux «services de police» favorisant ceux qui sont prêts à payer (c.-à-d. on procédera aux enquêtes «facturables»);
- l'échange d'information confidentielle entre le secteur privé et le secteur public; et
- les répercussions sur l'application de la Charte des droits alors que des dossiers échappent au système officiel de justice (Trofymowych, 1993).

La possibilité de recourir au secteur privé pour des services de protection et d'enquête, qui étaient perçus jusqu'à récemment comme le domaine exclusif des organismes de police publique, amène les questions suivantes : «Qui devrait payer?» et «Quels intérêts sont servis?». Ces questions ont une importance toute particulière dans les domaines du crime économique et technologique, où une part élevée des crimes contre les entreprises privées sont en réalité le fait d'employés de ces entreprises. Les conditions dans lesquelles la GRC (ou d'autres organismes publics de police) devrait enquêter sur ces crimes, aux frais du public, ne sont pas claires :

- Les fonds publics devraient-ils servir à lutter contre des fraudes qui s'expliquent en partie par le fait que l'entreprise n'a pas voulu mettre en place les mécanismes de contrôle qui s'imposent?
- La GRC ne devrait-elle pas plutôt mettre l'accent sur la prévention des crimes contre les entreprises au moyen de campagnes d'éducation et de sensibilisation, en ne menant des enquêtes que dans les cas de montants élevés ou d'implication du crime organisé? (Et, si oui, la répression de la criminalité en col blanc est-elle réelle?)

5. L'obligation des services de police de rendre compte de façon plus détaillée de leurs actions a alourdi la charge de travail des enquêteurs

Les tendances mentionnées ci-dessus ont fait apparaître la notion de responsabilité budgétaire accrue. Les gouvernements, les commissions et les divers organismes de gestion de la police font appel à cette notion pour contrôler les ressources utilisées et les résultats obtenus par les activités policières. Une seconde forme de responsabilité tient à l'utilisation des pouvoirs de police et du respect des procédures.

Un certain nombre de décisions de la Cour suprême et d'autres découlant de la Charte des droits et des libertés ont eu des effets marqués sur la façon dont la police peut mener ses activités. On dit que des causes comme celle de R. c. Stinchcombe (1991) ont eu des répercussions importantes sur la divulgation des documents en possession de la police. C'est ainsi que les enquêteurs doivent dorénavant prévoir des coûts et du temps additionnels pour faire des copies de tous leurs carnets de notes, des documents concernant les témoins et de tous les autres éléments importants afin de les mettre à la disposition de la défense. De plus, des cas comme R. c. Duarte (1990), R. c. Wong (1990) et R. c. Wise (1992) ont retardé des enquêtes et amené la mise à jour, une clarification et des modifications de la législation sur la surveillance. Par ailleurs, le processus judiciaire, souvent saturé, peut aussi être coûteux. Cette charge administrative additionnelle réduit le temps que les agents peuvent consacrer à la conduite des enquêtes.

Un autre niveau d'examen qui pèse sur les enquêteurs de la police est celui de la presse qui surveille les violations de la Charte ou d'autres faiblesses dans les procédures policières. Les policiers ont été encore sensibilisés au respect scrupuleux des procédures dans la tenue des enquêtes avec des cas vedettes qui ont fait la manchette au cours de la dernière année, tant dans la presse canadienne qu'internationale.

6. La communauté internationale exerce des pressions pour que chaque pays fasse sa part dans l'élaboration et l'application des législations sur la criminalité économique

Le maintien de l'ordre est, aujourd'hui, une préoccupation véritablement mondiale. Tout pays dont les lois semblent faibles ou incomplètes ou qui suscite l'impression que ses dirigeants sont corrompus ou incompétents risque de devenir un abri pour les criminels en col blanc. Aussi, on ressent plus qu'auparavant de fortes pressions dans la communauté internationale pour harmoniser les législations et pour coordonner les stratégies policières. Les pressions subies par le Canada pour adopter

les normes internationales sont accentuées par sa proximité et sa similarité avec son puissant voisin du Sud.

Au cours des dernières années, le Canada a joué un rôle déterminant dans un grand nombre d'ententes internationales de cette nature. Il a participé activement à des groupes comme le Groupe d'action financière internationale (GAFI) et la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues. Il a également agi comme observateur au sein de plusieurs groupes de travail se consacrant à la promotion de l'uniformité des législations et à l'augmentation des échanges d'informations par-delà les frontières.

La mise en œuvre de ces ententes, une fois qu'elles sont devenues lois, relève en général des services de police nationaux. Parmi les législations en cours d'élaboration, on peut citer la législation canadienne régissant les déclarations de transactions suspectes et les rapports centralisés de mouvement transfrontalier de devises (source : Solliciteur général, Déclaration annuelle sur le crime organisé, novembre 1997). On veut ainsi doter les agents de la police et des douanes des outils nécessaires pour s'attaquer à davantage de formes de profits générés par des activités criminelles.

En outre, on s'affairerait actuellement à mettre sur pied une unité de renseignements financiers afin de recueillir et d'analyser ces «nouveaux» renseignements. Toutes ces modifications, indépendamment du fait qu'elles soient ou non désirables, ont des répercussions importantes sur la GRC, et peut-être plus précisément sur la Sous-direction de la police économique et sur la Sous-direction des produits de la criminalité.

7. Le public s'inquiète moins des crimes économiques que des crimes physiques ou violents

a) Le public ne comprend pas bien les crimes économiques

La littérature dans ce domaine remonte au travail classique de 1945 d'Edwin Sutherland, qui a tenté de comprendre pourquoi le public refuse de considérer les crimes économiques comme une menace sérieuse (voir aussi Levi 1987 et 1985, et Stanley 1996).

Malgré la relation de plus en plus étroite entre les crimes économiques et le crime organisé, une difficulté importante à laquelle se heurte le milieu de la police est de sensibiliser le public, les organismes politiques qui décident du financement et même le système de justice pénale à la gravité des crimes économiques. On attribue ce manque d'attention du public, par comparaison à d'autres formes de crimes, à un certain nombre de facteurs.

Par exemple, les gens peuvent facilement s'identifier avec les victimes de violence physique ou de vol, mais ils ont souvent l'impression que les crimes économiques ne font pas de victimes. Ils éprouvent peu de sympathie envers les institutions ou les entreprises en proie aux criminels en col blanc car il s'agit à leurs yeux d'entités impersonnelles qui disposent de ressources sans fin ou qui se feront dédommager par des compagnies d'assurance. Parallèlement, la presse souligne souvent les pertes d'une victime d'un faussaire en les attribuant à l'imprudence ou à l'avidité de la victime.

L'absence d'intérêt du public pour les crimes économiques s'explique également par leur complexité. Si ce n'est de quelques cas qui font les manchettes (p. ex. un écroulement ou un scandale financiers), la vaste majorité des dossiers est souvent si complexe que les enquêtes et les jurys, sans parler du grand public, ont du mal à comprendre ce qui s'est réellement passé.

Même la terminologie utilisée couramment pour décrire les crimes économiques (p. ex. criminalité en col blanc, crime d'affaires, délit financier, infraction réglementaire, etc.) contribue à atténuer la gravité de ces violations.

Enfin, on ne découvre pas tous les jours de fraudes «graves» et importantes. Celles-ci restent souvent cachées, protégées par des conspirations bien orchestrées destinées à fonctionner pendant longtemps et facilitées par diverses formes de corruption.

b) Bon nombre de crimes économiques ne sont pas déclarés à la police et n'apparaissent pas dans les statistiques sur la criminalité

Les statistiques des services de police sur les crimes économiques ne font état que d'une partie de ceux-ci. Pour obtenir une image plus complète de l'ampleur de ces crimes dans le pays, il faut pour le moins comparer les statistiques de la police aux résultats des enquêtes faites auprès des victimes. Comme on peut s'y attendre, plus le cas est grave et plus la tendance à le déclarer est marquée. Toutefois, plus l'activité criminelle est sophistiquée et moins il est probable qu'elle sera détectée.

Dans les cas de fraudes relativement mineures, le public peut avoir le sentiment que la police ne sera pas en mesure de résoudre le cas, ou ne voudra pas le faire. Cependant, même si les fraudes financières sont très importantes, il arrive souvent que les organisations refusent de divulguer ces renseignements au public, et donc d'en informer la police publique. Divers facteurs importants motivent un tel refus. En voici quelques exemples :

- Dans le cas de certaines fraudes, le fait d'expliquer au grand public les méthodes utilisées par les criminels pourrait se révéler nuisible ou embarrassant pour une entreprise privée, une commission des valeurs mobilières ou une institution financière. Beaucoup d'organisations craignent la publicité négative ou ont peur que les concurrents utilisent cette information à leur avantage. Un grand nombre de sociétés privées ont mis en place leur propre service d'enquête interne et ne déclarent les crimes que quand elles ont trouvé une personne à poursuivre.

- Dans les cas de fraudes financières importantes, la «victime», qu'il s'agisse d'un établissement public ou privé, s'efforcera avant tout de s'assurer que les fraudes cessent immédiatement. Les délais associés à l'intervention d'un service de police publique incitent souvent fortement les organisations à s'adresser à un organisme privé de services policiers, comme les entreprises de comptabilité judiciaire. De tels cas ne se retrouvent que rarement dans les statistiques de la police, à moins qu'il ne soit nécessaire de recourir au système officiel de justice pénale pour résoudre le cas.

Le faible intérêt public pour les crimes économiques peut aussi s'expliquer par le traitement que la presse accorde à ces dossiers. Dans un article récent sur les statistiques de fraudes publiées par Statistique Canada (Globe and Mail, 25 février 1997), on titre «le taux des fraudes atteint son plus faible niveau en 20 ans». En lisant attentivement le texte, on constatait cependant que la chute des fraudes par chèques (découlant probablement du fait qu'on les utilise de moins en moins au Canada) cachait en réalité une forte augmentation des fraudes par cartes de crédit et des vols de guichets automatiques.

Selon le rapport *Fraude au Canada 1977-1996* publié récemment par Statistique Canada :

> *«Les tendances relatives à divers types de fraudes durant les vingt dernières années peuvent être attribuée à plusieurs facteurs comme les pratiques de déclaration des victimes, les changements des activités de la police, les pratiques de déclaration des entreprises et des sociétés, l'utilisation accrue de services de sécurité privés, les difficultés à détecter les nouveaux types de fraudes et le changement global dans le comportement des consommateurs.»*

B. Tendances et problèmes de nature technologique

On a relevé six grandes tendances de nature technologique :

- Les ordinateurs se sont répandus dans tous les secteurs de la société canadienne et ont conquis les milieux de travail.
- Les nouvelles technologies se révèlent des outils puissants pour faciliter les crimes traditionnels ou pour commettre de nouvelles formes de crimes.
- Les criminels internationaux, bien organisés, s'équipent de technologie pour faciliter leurs activités dans un éventail de domaines comme les jeux d'argent, le trafic de drogue, la prostitution, la contrebande, etc.
- L'adaptation des technologies de pointe à l'activité criminelle évolue aussi rapidement qu'elles apparaissent.
- Nulle part dans le monde les forces de police n'ont pu suivre le rythme d'évolution de la technologie et de son utilisation par les criminels.
- L'infrastructure électronique de l'information, sur laquelle reposent tous les secteurs de l'économie canadienne, des services financiers au gouvernement en passant par les soins de la santé, est vulnérable au sabotage.

1. Les ordinateurs se sont répandus dans tous les secteurs de la société canadienne et ont conquis les milieux de travail

Au cours des 15 à 20 dernières années, les ordinateurs sont devenus des outils de travail courants dans la plupart des bureaux au Canada. Au cours des dernières années, les percées réalisées dans la vitesse du traitement, la capacité des mémoires, la miniaturisation et la mise en réseau ont permis le développement des technologies qui influencent maintenant pratiquement tous les aspects de notre vie.

Qu'il s'agisse d'acheter des billets de théâtre à un guichet automatique ou de faire des transactions bancaires par téléphone, nous utilisons désormais l'ordinateur quotidiennement. L'information sous toutes ses formes est devenue une ressource qui peut être facilement partagée sur des réseaux d'ordinateurs ou en empruntant des lignes téléphoniques ordinaires. De la même façon, on peut transférer des milliards de dollars sous forme électronique n'importe où sur la planète en appuyant sur un bouton. Internet a «virtualisé» les frontières en mettant une base de connaissances globale à la portée de tout un chacun, ce qui amène les ordinateurs à pénétrer les écoles et les domiciles.

Le tableau II-3 donne une série d'exemples qui montrent bien que les tendances actuelles de croissance de l'informatique ne montrent aucun signe de faiblesse.

Les possibilités sans limite de progrès technologiques ont aussi bénéficié des pressions simultanées pour mondialiser les entreprises et les affaires financières, pour harmoniser les règlements et les normes et pour éliminer les entraves au commerce (p. ex. en mettant en place des associations régionales et des blocs de libre-échange).

2. Les nouvelles technologies se révèlent des outils puissants pour faciliter les crimes traditionnels

Si les nouvelles technologies de l'information, y compris Internet, fournissent aux équipes d'enquête de la police de nouveaux instruments pour faire leurs recherches, ces outils servent également à mener des activités criminelles comme la fraude, les détournements de fonds et d'autres crimes non économiques. En fait, le rapport de février 1998 de la UK Audit Commission prédit qu'Internet pourrait se révéler le **«défi du millénaire en matière de sécurité»**.

C'est ainsi qu'Internet fournit un lieu d'échange mondial pour le mouvement transfrontalier instantané de fonds illicites et pour diffuser des renseignements allant de l'information sur les cartes de crédit volées à des mots de passe et à des codes d'accès en passant par des logiciels piratés. D'autres activités sur Internet peuvent se révéler lucratives pour des éléments criminels et on peut citer dans ce domaine les programmes pyramidaux, les lettres en chaîne, la fraude par télémarketing auprès des personnes âgées, la manipulation du marché des valeurs mobilières, etc.

Les organismes d'exécution de la loi ont constaté que les nouvelles technologies servent à deux grandes catégories d'activité illégale : 1) les «crimes assistés par ordinateur» (les crimes traditionnels sont facilités par l'utilisation des technologies informatiques); et 2) les «crimes informatiques» (les ordinateurs ou leur contenu sont la cible de l'infraction). La limite entre les deux n'est pas claire et par conséquent, les compétences nécessaires pour faire enquête se recoupent souvent et varient selon les cas. Alors que les crimes informatiques font invariablement appel à un niveau élevé de compétences spécialisées (p. ex. techniques d'encryptage), un profil comparable peut aussi être utile dans les cas de crimes assistés par ordinateur. (De plus en plus, on a besoin de compétences en informatique pour faciliter les enquêtes dans de nombreux domaines d'activité de la police.)

Tableau II-3
Rythme d'évolution technologique – quelques exemples

	Il y a 5 ans	Aujourd'hui	Dans 5 ans
	• Utilisation *limitée* aux grandes entreprises. • Échange d'information Internet *essentiellement* au sein des Universités et militaires.	• Utilisation *limitée* à l'échange de services). • Échange d'information accessible à la *petite* population.	• Utilisation *répandue* du commerce électronique avec le consommateur • L'échange d'information à la population.
	• *Essentiellement* transmission de voix. • Transmissions *relativement* facile à intercepter. • Technologie d'encryptage *exclusivement* réservée aux militaires et à certaines banques et compagnie d'assurance.	• *Niveaux* de transmission de données. • Haute compétence informatique) pour intercepter. • La technologie d'encryptage constitue *norme* pour Internet.	• Transmission *très majoritaire*. • *Compétentes* pour intercepter. • Démocratisation *répandue* de l'encryptage à l'utilisation «certificats» numériques).
	• Administration *décentralisée* des réseau.	• Après *centralisation* à *décentralisation* de l'administration des réseaux.	• *Centralisation* de l'administration des réseaux.
	• Utilisation *limitée* des périphériques	• Utilisation *répandue* des imprimantes et périphériques • Utilisation *limitée* des imprimantes à seuleur.	• Interopérabilité *largement* accessible.
	• Le cryptage existe essentiellement sous forme d'un ordinateur. • Applications.	• Opérations commerciales *limitées* sur Internet par l'intermédiaire d'un escompte. • Utilisation *répandue* de carte de débit. • Applications avec de caractéristique spécifiques.	• Opérations commerce largement *répandus* par l'intermédiaire d'un système monétaire particulier. • Utilisation *répandue* de cartes avec système de contrôle des transactions.

Sources :
Fortune : Mr. Gates builds his Brain trust, p. 84, décembre 1997
Wired : New Rules for the New Economy, p. 140, septembre 1997
The Economist : Doubling Games, A Connected World, Better Faster Cheaper, From Circuits to Packets, www.economist.com
The Economist : Death of Distance, 30 septembre 1995
Morgan Stanley Dean Witter : Technology Internet/New Media, 23 septembre 1997
Morgan Stanley : Internet Retail, 28 mai 1997
Information Society Initiative: Moving to the Information Society, United Kingdom, 1997
Sun Microsystem : www.sunmicrosystem.com, mars 1998

Tableau II-3
Rythme d'évolution technologique – quelques exemples

	Il y a 5 ans	Aujourd'hui	Dans 5 ans
	• Utilisation *limitée* aux lignes téléphoniques fixes pour la connexion Internet des entreprises. • Échange d'information Internet *essentiellement* pour les milieux universitaires et militaires.	• Utilisation *limitée* d'Internet pour le commerce électronique (achat de services). • Échange d'information accessible à une *petite* partie de la population.	• Utilisation *répandue* du commerce électronique par les consommateurs. • L'échange d'information facilité par Internet à une partie importante de la population.
	• *Essentiellement* transmission de la voix. • Transmissions *relativement* faciles à intercepter. • Technologie d'encryptage *presque exclusivement* réservée aux gouvernements et aux institutions financières (ex. compagnie d'assurance).	• Réseaux de transmission de données. • Haute compétence informatique pour intercepter. • Technologie d'encryptage constitue *norme* plus fréquente.	• Transmission très *majoritaire*. • *Compétentes* pour intercepter. • Réglementation *répandue* et encryptage largement utilisation «certificats» numériques).
	• Administration *décentralisée* des réseau.	• Décentralisation *décentralisation* et administration efficace.	• *Centralisation* et administration efficace.
	• Utilisation *limitée* des photocopieur	• Utilisation *répandue* d'imprimantes photocopieur • Utilisation *limitée* d'imprimantes ordinateur.	• Information *largement* accessible.
	• Connexion téléphonique ordinateur. • Applications.	• Opérations commerciales *limitées* Internet par intermédiaire d'un escompte. • Utilisation *répandue* de carte de débit. • Applications caractéristique simples.	• Commerce largement *répandus* par intermédiaire d'un prompt matière. • Utilisation *répandue* d'espaces système contrôle transactions.

Sources :
Fortune : Mr. Gates builds his Brain trust, p. 84, décembre 1997
Wired : New Rules for the New Economy, p. 140, septembre 1997
The Economist : Doubling Games, A Connected World, Better Faster Cheaper, From Circuits to Packets, www.economist.com
The Economist : Death of Distance, 30 septembre 1995
Morgan Stanley Dean Witter : Technology Internet/New Media, 23 septembre 1997
Morgan Stanley : Internet Retail, 28 mai 1997
Information Society Initiative: Moving to the Information Society, United Kingdom, 1997
Sun Microsystem : www.sunmicrosystem.com, mars 1998

3. Les criminels internationaux, bien organisés, s'équipent de technologies pour faciliter leurs activités dans un éventail de domaines comme les jeux d'argent, le trafic de drogue, la prostitution, la contrebande, etc.[2]

Une des tendances alarmantes dans le domaine du crime technologique a été l'adoption de plus en plus rapide des nouvelles technologies par les groupes de crime organisé. C'est ainsi que ces technologies de pointe ont entraîné l'abandon des activités de contrefaçon dans les sous-sols et séduit des organisations internationales, qui ont vu des possibilités de profits élevés dans les méthodes sophistiquées permettant de produire à grande échelle des devises, des chèques, des cartes de transactions et des traites bancaires falsifiés. La technologie permet également à ces criminels traditionnels de prendre de l'importance et de renforcer leurs activités actuelles en s'adonnant à des activités criminelles de col blanc comme le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale.

David Carter (1997) relève un certain nombre d'utilisations courantes des ordinateurs dans les activités de crime organisé :

- la préparation de calendriers d'expédition en contrebande;
- l'enregistrement des dépenses et des revenus de la contrebande ou des produits;
- les bases de données de conspirateurs ou de clients;
- les emplacements, les numéros de compte et le statut des transactions monétaires;
- les transferts de fonds et les paiements;
- la situation des dirigeants qui ont touché des pots-de-vin ou qui sont vulnérables;
- les dossiers montés sur des dirigeants, des conspirateurs et d'autres personnes qui intéressent les groupes criminels;
- les activités criminelles directes comme la contrefaçon (y compris les certificats de propriété), la digitalisation, les graphiques; et

---

[2] *Source : Activités criminelles et policières transnationales : le point de vue de la GRC (trad.) — exposé de l'insp. T. G. Killam lors de la Conférence sur les défis de gestion dans les services de police au XXIe siècle, Ottawa, du 22 au 24 septembre 1995.*

- l'industrie pornographique : la production, la distribution, la transmission de photos et de documents écrits, la publicité, la vente et la prise de rendez-vous avec des prostitués (p. ex. «cyber-bordels»).

4. L'adaptation des technologies de pointe à l'activité criminelle évolue aussi rapidement qu'elles apparaissent

Les compétences technologiques des criminels sont largement reconnues. Toutefois, la réaction à ce jour des organismes d'exécution de la loi à ce type d'activité criminelle n'a pas toujours été adaptée. Tout comme le secteur financier utilise de nouvelles procédures ou de nouveaux dispositifs pour contrecarrer les criminels en col blanc, de nouvelles méthodes sont mises au point pour contourner ces efforts de réglementation et d'exécution de la loi (p. ex. télévision directe et téléphones numériques).

C'est ainsi que le milieu bancaire parle du «coût des affaires», ce qui revient à dire qu'on tolère un certain niveau de fraudes interne et externe (quand on ne s'y attend pas). Si ce niveau dépasse un plafond fixé à l'avance, la banque est contrainte de changer la technologie qui est violée. Selon la nature de l'activité frauduleuse, la communauté bancaire peut avoir recours à ses propres spécialistes en technologie qui peuvent détecter et contrôler les faiblesses des systèmes en place et ainsi être en mesure de proposer de nouveaux produits. Les organismes d'exécution de la loi ne peuvent que rarement réagir aussi rapidement.

En réalité, de nombreuses personnes estiment que la seule façon de répondre aux besoins dans le domaine de l'exécution de la loi est désormais d'allier les compétences et les ressources des secteurs public et privé. C'est ainsi que Grabosky et Smith (1997), au sujet de l'activité criminelle liée aux télécommunications, prévoient que la résolution des problèmes posés par les infractions faisant appel à la haute technologie s'appuiera de plus en plus sur une combinaison de mesures relevant de l'exécution de la loi, de la technologie et des marchés.

Il faut cependant signaler que l'ampleur des efforts et des ressources nécessaires pour donner une réponse efficace et durable au problème du crime technologique est, au mieux, difficile à évaluer. Pour préciser ces besoins, il faudrait aller au-delà d'un certain nombre de cas sensationnels et médiatisés pour en arriver aux questions plus fondamentales des crimes économiques actuels et des possibilités de crimes à l'avenir.

> *«... les organismes de réglementation et d'exécution de la loi sont aujourd'hui dépassés par une bonne partie des crimes liés aux télécommunications ... la sécurité du cyber-espace dépendra de l'intensité des efforts d'une vaste gamme d'institutions tout autant que de l'effort préventif conscient des victimes possibles des cyber-crimes.».* (trad. Grabosky et Smith, 1997, p.6)

Grabosky prévient que les capacités technologiques des criminels peuvent être exagérées, soit par eux-mêmes, soit par les organismes d'exécution de la loi ou par les milieux universitaires, chacun ayant des raisons différentes de le faire.

Un grand nombre de personnes, quel que soit leur métier, ont tendance à dorer leurs réalisations. Les criminels dans le domaine des télécommunications ne font pas exception. Alors que certains cherchent à rester anonyme, d'autres veulent la notoriété. Ces derniers exagèrent souvent leurs activités. Il y a un écart important entre ce qu'ils font, ce qu'ils disent qu'ils font et ce qu'ils croient qu'ils font. On reconnaît en parallèle que les organismes d'exécution de la loi ont tendance à exagérer l'ampleur d'un problème afin de justifier la conservation ou l'augmentation de leurs ressources. D'autres acteurs ont naturellement des motifs d'amplifier la gravité du problème et on peut citer dans cette catégorie l'industrie de la sécurité et les médias. (trad. Grabosky et Smith, 1997, p. 15)

Les entrevues et les recherches réalisées dans le cadre de cette étude tendent toutes à corroborer que la menace que présente la criminalité technologique est au moins aussi importante, sinon plus, que ce qu'on en constate actuellement.

Indépendamment de l'importance des crimes économiques, ou de la menace éventuelle qu'ils présentent, il est évident que pour affronter ces défis et la complexité de la criminalité en col blanc, il faudra parvenir à un équilibre, dont on ne connaît pas encore les paramètres, entre les compétences en affaires et en informatique et le savoir-faire traditionnel dans le domaine des enquêtes. Nul doute qu'il faudra réévaluer les besoins au fur et à mesure qu'on aura une idée plus précise de l'ampleur et de l'importance des effets de la criminalité technologique.

5. Nulle part dans le monde les forces de police n'ont pu suivre le rythme d'évolution de la technologie et de son utilisation par les criminels

Au fur et à mesure que les nouvelles technologies s'insèrent dans tous les volets de nos vies, les particuliers et les organisations trouveront sans l'ombre d'un doute de plus en plus de possibilités de les utiliser pour commettre pratiquement n'importe quel crime. L'intégration des télécommunications de pointe et de l'informatique a ouvert la porte à un nombre pratiquement illimité de nouvelles applications pour commettre des actes criminels.

> *«L'internationalisation des marchés financiers, de l'infrastructure commerciale et des affaires en général revient à dire que les fraudes les plus simples peuvent maintenant se faire par le biais d'institutions étrangères, qui peuvent aussi bien être victimes des fraudeurs que leur fournir des services sans le savoir.»*
> (trad. UK, Chief Constable C. Phillips, 1997, p. 7)

Tous les pays occidentaux ont accordé une priorité élevée à la lutte contre les crimes technologiques. Le Canada ne fait pas exception. Les dirigeants politiques et les ministres canadiens ont signé des conventions, participé à des groupes de travail internationaux et insisté auprès de divers pays pour qu'ils adoptent des comportements relativement uniformes sur les questions criminelles qui ont des conséquences sur tous les autres pays.

C'est ainsi que lors du Sommet des huit qui s'est tenu à Denver en décembre 1997, un groupe de ministres des pays du «Groupe des 8» se sont réunis et ont prôné la coopération pour lutter contre le crime informatique en mettant l'accent sur les «cyber-crimes» et sur les crimes de haute technologie.

> *«Comme groupe, nous reconnaissons que nous venons d'entrer dans une nouvelle ère, l'ère de l'informatique. Les technologies du XXI^e siècle vont modifier notre façon de vivre et faciliter beaucoup de choses. Toutefois, les ordinateurs et leurs réseaux ouvrent de nouveaux horizons aux criminels. Ceux-ci ne sont plus limités par les frontières nationales».* (Janet Reno, Procureur général des É.-U. dans une allocution prononcée au siège du FBI, 11 décembre 1997)

En vertu de l'entente, le **Canada**, la France, l'Allemagne, le Japon, l'Italie, la Russie, le Royaume-Uni et les États-Unis se sont engagés à prendre les mesures suivantes :

- accroître la formation du personnel d'exécution de la loi qui lutte contre les crimes informatiques et techniques;

- s'assurer d'avoir le personnel suffisant dans les services d'exécution de la loi pour combattre le crime de haute technologie;
- mettre en place une ligne d'assistance 24 heures sur 24 pour les crises qui dépassent les capacités locales et qui nécessitent de l'aide de l'extérieur;
- mettre au point de nouvelles technologies pour permettre de détecter plus rapidement les intrus en remontant à la source de l'attaque du réseau;
- accroître la coopération dans le cas des crimes pour lesquels la nationalité des criminels empêche l'extradition;
- prôner l'archivage de plus d'information aux points d'étranglement des réseaux afin d'accroître les chances de conserver les renseignements essentiels à une poursuite;
- collaborer avec l'industrie à la mise au point de nouvelles technologies contre la criminalité;
- veiller à ce que les systèmes judiciaires criminalisent adéquatement les abus des systèmes de télécommunications et d'ordinateur;
- tenir compte de l'utilisation de la haute technologie par les criminels lors de la négociation des accords d'aide mutuelle ou des traités (traités d'entraide juridique); et
- s'assurer que ces traités permettent de transmettre rapidement de l'information (par courriel, par télécopieur, etc.) dans les cas d'infractions commises au moyen de hautes technologies.

Pour l'instant, ces énoncés constituent essentiellement un ensemble de principes que les pays signataires ont convenu de s'efforcer de mettre en œuvre. Les modalités de cette mise en œuvre restent toutefois imprécises.

Au Canada, par exemple, le gouvernement fédéral a annoncé que c'est la GRC qui dirigera les projets nationaux dans ce domaine sans toutefois lui attribuer des fonds supplémentaires pour le faire. À ce jour, les gouvernements canadiens continuent à resserrer les cordons de la bourse, ce qui oblige en réalité la GRC à reporter tout nouvel investissement important en personnel, en formation et en mise à niveau de son équipement. Ces facteurs empêchent l'organisme de mettre sur pied une campagne concertée pour contrer les menaces que posent les crimes technologiques au Canada.

Les États-Unis ont réagi différemment. Leur Federal Bureau of Investigation a fait face au nombre croissant de cas dans lesquels des criminels se sont attaqués à des éléments importants de leurs systèmes d'information et de leur infrastructure économique en mettant en place des International Computer Crime Squads (équipes de lutte contre le crime informatique international) dans certaines villes américaines. Ces équipes ont le mandat d'enquêter sur les intrusions dans les réseaux commutés publics et dans les grands réseaux informatiques, sur les violations de la protection de la vie privée, sur les cas d'espionnage industriel, de piratage de logiciels et d'autres crimes dans lesquels l'ordinateur joue un rôle important.

«Aujourd'hui, quand les nouveaux agents du FBI obtiennent leur diplôme... ils quittent l'école avec leur arme à feu, leur insigne et un ordinateur portable... C'est indispensable pour mener leurs enquêtes. Quand ils exécutent des mandats de perquisition, ils saisissent des disques rigides et des disquettes au lieu de dizaines de boîtes de dossiers et de livres comme le faisaient leurs prédécesseurs, moi y compris, pour étayer leurs dossiers.» (Louis J. Freeh, directeur du FBI, dans un discours à la International Computer Crime Conference tenue à New York le 4 mars 1997).

Un élément devenu évident pour les signataires de la déclaration de décembre 1997 est que la chaîne de protection contre la criminalité de haute technologie n'aura que la force de son maillon le plus faible. Dans ce domaine comme dans tous les autres crimes qui se placent dans le contexte de l'économie mondiale, tous les pays sont à la merci des pays dont la réglementation, les mesures d'exécution de la loi et le savoir-faire sont en retard. Comme pour le blanchiment d'argent, les criminels chercheront à s'implanter dans les pays dont les systèmes leur laissent une plus grande marge de manœuvre. Le Canada et la législation canadienne assument donc des responsabilités non seulement envers les Canadiens, mais aussi envers leurs partenaires internationaux qui insistent pour que le Canada s'engage plus activement à prévenir, à contrer et à punir les activités criminelles faisant appel à la haute technologie.

La coordination d'une réponse internationale efficace à ce défi est encore compliquée par la complexité croissante des législations nationales et internationales du point de vue des enquêtes et des poursuites criminelles. Les problèmes complexes de frontières géographiques et territoriales en matière d'exécution de la loi ne posent aucune entrave aux criminels qui se servent des nouvelles technologies informatiques mais compliquent le travail des policiers qui font des enquêtes. Ces technologies permettent aux organisations criminelles internationales de contourner facilement les mécanismes nationaux d'exécution de la loi en rendant pratiquement inutiles des outils traditionnels comme les mandats de perquisition et les mécanismes de surveillance électronique usuels. De plus, les

stratégies de prévention du crime (p. ex. les lignes directrices en cas de «comportement suspect» et les politiques de «connaissez votre client» pour les institutions financières) deviennent périmées en l'absence de contacts personnels avec les clients.

6. L'infrastructure électronique de l'information, sur laquelle reposent tous les secteurs de l'économie canadienne, des services financiers au gouvernement en passant par les soins de santé, est vulnérable au sabotage

Nos infrastructures nationales indispensables – dans les domaines de l'énergie, de la banque et des finances, des télécommunications, des transports, du gouvernement et des services d'urgence – doivent être examinées dans le contexte de l'ère de l'information. La prolifération et l'intégration rapide des systèmes de télécommunications et des ordinateurs ont amené à constituer un réseau très complexe d'interdépendance.

Ces interconnexions ont fait apparaître un nouveau niveau de vulnérabilité qui, combiné à tout un ensemble d'autres menaces qui apparaissent, présente des risques nationaux sans précédent.[3]

> *«Parce que l'industrie et le gouvernement dépendent de systèmes informatiques, la sécurité d'un système de TI devrait constituer une priorité absolue pour quiconque cherche à minimiser son exposition aux risques informatiques.»* (trad. Royaume-Uni, Audit Commission Report, février 1998, rapportée par Newsbytes News Network, Steven Gold)

Les données sur l'évolution enregistrée au cours des 20 dernières années, au tableau II-4, montrent la rapidité d'évolution de la technologie et de la dépendance d'une société moderne envers cette technologie.

---

[3] *Source : «Critical Foundations: Protecting America's Infrastructures» (rapport de la commission présidentielle sur la protection de l'infrastructure essentielle) Washington, octobre 1997, p. ix.*

Tableau II-4
Tendances de la technologie mondiale (et projections)

Catégorie	1982	1996	2002
Ordinateurs personnels	Milliers	400 millions	500 millions
Réseaux locaux	Milliers	1,3 million	2,5 millions
Réseaux étendus	Centaines	Milliers	Dizaines de milliers
Virus	Quelques-uns	Milliers	Dizaines de milliers
Dispositifs Internet pour accéder à l'inforoute (WWW)	Aucun	32 millions	300 millions
Population ayant les compétences nécessaires pour s'adonner à une cyber-attaque	Milliers	17 millions	19 millions
Spécialistes des logiciels de contrôle des systèmes de télécommunications	Quelques-uns	1,1 million	1,3 million

Source : «Critical Foundations: Protecting America's Infrastructures» (rapport de la commission présidentielle sur la protection de l'infrastructure essentielle), Washington, octobre 1997

Les projections pour l'an 2002 montrent une croissance du nombre de cibles possibles de cyber-attaques, qui découle non seulement du nombre croissant de réseaux informatiques et de liens Internet, mais également du nombre de personnes ayant les compétences techniques pour lancer de telles attaques. De plus, les réseaux publics de télécommunications sont de plus en plus gérés par des logiciels et commandés à distance au moyen de réseaux informatiques, ce qui les rend vulnérables à un nombre croissant de spécialistes des logiciels de contrôle de systèmes qui ont les outils et les compétences nécessaires pour lancer ce type d'attaque.

> *«Les sociétés développées d'aujourd'hui dépendent de plus en plus chaque jour des systèmes électroniques d'entreposage, d'extraction, d'analyse et de transmission d'information. Les militaires, la police, les banques, les entreprises, les services de transport, les scientifiques, un grand nombre d'organisations gouvernementales et privées échangent de l'information en direct. Cela expose des secteurs vitaux de notre société à des méfaits ou à des sabotages d'un quelconque pirate informatique, et des sabotages concertés pourraient empêcher un pays de fonctionner.»* (trad. «Postmodern Terrorism» par Walter Laqueur—président du International Research Council au Center for Strategic and International Studies—dans Foreign Affairs, septembre/octobre 1996).

Outre la mise en place d'équipes du FBI spécialisées dans la lutte contre les crimes informatiques à l'échelle internationale, le Procureur général des États-Unis, Janet Reno, a annoncé récemment la création du National Infrastructure Protection Centre

(NIPC), une organisation à laquelle collaboreront des partenaires représentant les organismes fédéraux et l'industrie privée. L'objectif est de faire du NIPC le principal mécanisme du gouvernement pour réagir aux attaques contre les infrastructures du pays.

> *«Un exercice récent d'un organisme gouvernemental responsable de l'entretien et de la transmission de renseignements sensibles... a simulé des attaques informatiques contre ses systèmes très bien défendus en faisant appel à des gens de l'intérieur et de l'extérieur pour lancer ces attaques. Quatre-vingt-huit pour cent de ces attaques ont réussi. Cela a de quoi faire dresser les cheveux sur la tête quand on applique ce pourcentage à l'ensemble de nos systèmes d'information.»*
> (Louis J. Freeh, directeur du FBI, dans un discours prononcé lors de la International Computer Crime Conference organisée à New York le 4 mars 1997)

III.

Effets de la criminalité économique

Ce chapitre étudie l'ampleur et les effets de la criminalité crime économique au Canada et, à partir des résultats obtenus, analyse l'un des objectifs primaires fixés par la GRC pour ce projet : *déterminer les conséquences financières et économiques pour la population canadienne de ressources insuffisantes ne permettant pas à la GRC de remplir le mandat de la Police économique (PO1).* Ce faisant,

- nous offrons un cadre analytique pour décrire et analyser l'ampleur et les effets de la criminalité économique;
- nous présentons des évaluations de l'ampleur et des effets des divers types de crimes économiques relevant du Programme; et
- nous résumons les opinions des intervenants sur le rôle et le positionnement de la GRC par rapport à eux, en accordant une attention particulière à ce qu'il adviendrait si le Programme ne disposait pas des ressources nécessaires pour remplir son mandat.

A. Cadre pour décrire et analyser l'ampleur et les effets de la criminalité économique

Le chapitre précédent de notre rapport a analysé les tendances et les problèmes externes qui se posent au Programme de la police économique. Un certain nombre de ces tendances contribuent de façon marquée à l'évolution de l'ampleur et des effets de la criminalité économique. Ces tendances sont :

1. la dépendance croissante des entreprises envers les réseaux informatiques et de télécommunications pour la conduite de leurs affaires;
2. l'accroissement des risques d'interruption ou de dommage intentionnels touchant ces systèmes;

3. la mondialisation progressive des affaires et d'un grand nombre de types de crimes économiques;

4. l'implication de plus en plus forte des groupes de crime organisé dans les crimes économiques, une tendance qui va de pair avec la diversification de la nature et des caractéristiques ethniques des groupes de crime organisé;

5. le niveau généralement faible de préoccupation du public envers les crimes économiques à l'exception, pour le moment, de la fraude par télémarketing;

6. l'interdépendance croissante des services de police et des autres intervenants pour arriver à des niveaux optimaux de prévention, de détection et d'enquête sur les crimes économiques;

7. l'augmentation de la complexité de nombreuses enquêtes de crimes économiques en raison des règles de la preuve des systèmes judiciaires et des ramifications souvent complexes de la plupart des grandes enquêtes; et

8. la reconnaissance de plus en plus forte à l'échelle internationale de la nécessité d'accroître les ressources policières consacrées à la lutte contre le crime économique, et l'appui concret de cette reconnaissance; cette tendance n'a pas encore eu de répercussions au Canada.

Afin de discuter et de comprendre les effets de la criminalité économique et la façon dont les tendances ci-dessus influencent ces effets, il est très important de se doter d'un cadre analytique qui, pour chaque type de crime économique, précise qui sont les victimes ciblées, définit les caractéristiques des effets des activités criminelles, le contexte dans lequel ces activités se déroulent (c'est-à-dire l'importance relative des secteurs économiques touchés), détermine qui sont les principaux intervenants et décrit leur rôle dans la prévention, la détection, les enquêtes ou les poursuites touchant ces activités criminelles. Les principaux paramètres de cette analyse sont résumés au tableau III-1.

B. Résumé des caractéristiques de l'ampleur et des effets de la criminalité économique

Les sections suivantes résument les principaux résultats de notre étude documentaire sur l'évaluation de l'ampleur et des effets de chacun des types de crimes économiques suivants, en utilisant le cadre d'analyse présenté au tableau III-1 :

- les fraudes commerciales;
- les fraudes en valeurs mobilières;

- la fraude par télémarketing;
- la criminalité sur Internet;
- l'utilisation sans autorisation des ordinateurs et les méfaits concernant des données;
- le vol de télécommunications;
- les fraudes concernant l'application de lois et de programmes fédéraux particuliers (en s'intéressant principalement aux fraudes concernant l'assurance-emploi, l'évasion fiscale et les faillites frauduleuses);
- la contrefaçon de devises;
- les fraudes de cartes de paiement.

Tableau III-1
Cadre pour l'analyse des effets des crimes économiques

Dimensions principales	Caractéristiques/considérations éventuelles
1. Cible de l'activité criminelle	• Les victimes peuvent être : – des consommateurs ou des investisseurs individuels qui versent des fonds à des fraudeurs; – des entreprises ou des organismes publics qui fournissent l'infrastructure économique nationale.
2. Évaluation de l'ampleur financière totale des divers types de crimes économiques	• L'ampleur financière peut se traduire comme suit : – pertes réelles, c.-à-d. la valeur des paiements aux fraudeurs (p. ex. fraudes par télémarketing, en valeurs mobilières); – montant des revenus qui seraient autrement reçus par les organisations porteuses (p. ex. vol de télécommunications); – valeur au détail ou au marché des activités frauduleuses (p. ex. contrefaçon de devises, fraude de cartes de paiement); – coût calculé des interruptions des activités d'une entreprise (p. ex. utilisation sans autorisation des ordinateurs et méfaits concernant des données); – montant des non-paiements intentionnels, p. ex. évasion fiscale.
3. Nature et importance des secteurs économiques concernés	• La plupart des types de crimes économiques sont liés à un ou des secteurs de l'économie. Il faut également comprendre la nature de ces secteurs en matière de croissance et de tendances technologiques et économiques, en particulier pour savoir «où il y a de l'argent».
4. Effets économiques et sociaux des crimes économiques	• Les conséquences pour le Canada, et pour la population canadienne, de chaque type de crime économique. Les effets éventuels peuvent toucher : *les consommateurs individuels;* *les entreprises et les organismes publics;* *l'ensemble de l'économie.*
5. Rôles que jouent ou devraient jouer les intervenants	• Il s'agit ici de se demander quels rôles les divers intervenants peuvent jouer en matière de prévention, de détection, d'enquête ou de poursuite de crimes économiques, et de cerner les domaines éventuels de dédoublement et les possibilités de coopération améliorée.
6. Menaces ou risques émergents, de l'avis des intervenants	• Les changements qui devraient avoir des effets sur la demande de services de police ou sur la nature et la complexité des enquêtes.

Tout d'abord, précisons qu'il y a une pénurie d'évaluations officielles ou bien étayées de l'ampleur des crimes économiques. Il en va de même pour les renseignements quantitatifs sur les effets économiques et sociaux de ceux-ci. Malgré ces limites, le monde politique et les intervenants des États-Unis et de l'Europe s'inquiètent de plus en plus du niveau croissant et de la complexité des crimes économiques ainsi que de l'implication de plus en plus marquée des groupes de crime organisé. Au Canada, les intervenants partagent ces préoccupations mais le monde politique et le grand public demeurent silencieux, si ce n'est pour les cas de fraude par télémarketing.

1. Les victimes ciblées peuvent être des consommateurs individuels, des entreprises ou des organismes publics qui fournissent l'infrastructure économique du Canada

De façon traditionnelle, les victimes des groupes économiques entrent dans l'une des deux catégories suivantes :

a) Les consommateurs et les investisseurs individuels

Les consommateurs individuels et les investisseurs qui sont dupés en versant des sommes à des fraudeurs, qui perdent leurs fonds du fait de fraudes ou dont les activités sont paralysées ou subissent divers inconvénients quand leur «identité financière» (p. ex. données des cartes de crédit et des cartes de débit) est volée et doit être reconstituée. Ces gens sont victimes de :

- fraude en valeurs mobilières;
- fraude par télémarketing;
- criminalité sur Internet;
- fraude de cartes de paiement (essentiellement fraude concernant des cartes de débit et vol d'identité bancaire).

b) Les organismes privés et publics qui fournissent l'infrastructure économique du Canada

Il s'agit ici des organisations des secteurs privé et public qui fournissent et assurent l'entretien de l'infrastructure économique du Canada. Ces organisations deviennent victimes quand elles sont dupées et qu'elles versent des sommes à des fraudeurs, qu'elles encourent des pertes de revenus quand quelqu'un a recours à leurs services sans avoir l'intention de les payer, qu'elles assument la responsabilité de l'utilisation frauduleuse de leurs services (p. ex. des cartes de crédit volées) ou quand leurs systèmes informatiques et de télécommunications subissent des dommages ou des dérèglements du fait de pirates. Ces organisations risquent surtout d'être victimes de :

- fraude commerciale (qui touche toutes les entreprises et tous les organismes publics, et pas uniquement les organisations qui participent directement aux transactions d'activité économique);

- utilisation non autorisée d'ordinateurs et méfaits concernant des données;
- vols de télécommunications;
- fraude et évasion fiscale dans le cadre de l'application des programmes du gouvernement fédéral et de la législation;
- contrefaçon de devises;
- fraude de cartes de paiement.

Cette démarcation entre les types de victimes est très importante. Dans les cas où les victimes ont le plus de chance d'être un consommateur ou un investisseur individuel, il se peut qu'il n'y ait pas de grandes organisations qui soient motivées à minimiser la menace et l'incidence des crimes économiques. En d'autres termes, personne ne défend les intérêts des «petits».

Dans le cas des fraudes concernant les valeurs mobilières, les organismes qui doivent veiller au fonctionnement juste et efficace des marchés ne disposent que de ressources limitées et sont confrontés aux faiblesses de la réglementation nationale sur les marchés des valeurs mobilières. Dans ce cas, même si on peut vouloir défendre les intérêts des «petits», la charge de travail réglementaire pourrait fort bien empêcher de réagir de façon efficace. Il suffit pour s'en convaincre de se reporter au rapport récent du groupe de travail sur les normes de l'industrie minière :

> *«Le groupe de travail estime que les fraudes et les autres types de crimes de nature financière font des victimes au même titre que tout autre crime. Un investisseur qui perd la totalité de son capital du fait d'une fraude est victime d'un crime grave. L'État qui adopte une législation sans avoir la volonté ou la capacité de l'appliquer efficacement mettra sa crédibilité en péril. Il faut lutter avec force contre les fraudes sur les marchés de valeurs mobilières afin d'empêcher leur multiplication...*
>
> *Nous recommandons que :*
>
> *b) le gouvernement fédéral et ceux des provinces augmentent la taille, le financement et l'importance de leur unité de lutte contre les fraudes sur les marchés pour atteindre un niveau qui permette de réagir efficacement aux activités frauduleuses sur ces marchés, en particulier dans le secteur minier, ainsi que pour élaborer des stratégies permettant d'attirer et de former des enquêteurs ayant les compétences voulues dans les domaines de l'industrie minière, des valeurs mobilières et du droit, et qu'on s'efforce de conserver ces compétences pour mettre en œuvre de façon efficace un programme permanent d'exécution de la loi.*[4] *(trad.)*

---

4. *Mining Standards Task Force.* ***Setting New Standards : Interim Report,*** *Bourse de Toronto et Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, juin 1998, pages 75 et 76.*

2. L'ampleur des crimes économiques est évaluée à au moins 2,1 à 3,1 milliards de dollars

Notre étude documentaire sur l'ampleur et l'échelle des crimes économiques et les entrevues que nous avons réalisées auprès de divers intervenants montrent que les sommes en jeu, qu'il s'agisse de pertes par des consommateurs ou des investisseurs individuels ou de dommages subis par de grandes entreprises et des organismes publics, sont substantielles. Le taux d'augmentation des crimes économiques, en volume et en valeur, semble aussi augmenter de façon importante comme le révèlent les tendances constatées dans les divers secteurs économiques concernés.

On évalue l'ampleur totale des types de crimes économiques retenus ici à au moins 2,1 à 3,1 milliards de dollars, comme on le constate au tableau III-2, plus un montant inconnu pour l'instant pour les crimes émergents, difficiles à quantifier, relevant par exemple de la criminalité sur Internet et des crimes informatiques. Le tableau III-3 ci-après reprend en détail les éléments du tableau III-2 et explique comment on est parvenu à chacune de ces estimations.

Tableau III-2
Résumé - Évaluation du montant, de la taille relative et du taux de croissance des crimes économiques

Types de crime	Valeur estimée (millions de dollars)	Échelle relative / équivalence	Estimation du taux de croissance annuel courant
Crimes économiques touchant surtout des consommateurs et des investisseurs individuels			
1. Fraude en valeurs mobilières	500 $ à 660 $	0,13 % de la valeur des transactions de valeurs mobilières	Taux de croissance annuel de la valeur des transactions sur les bourses canadiennes, 1992 à 1997 : 27 %
2. Fraude par télémarketing	160 $ à 1 000 $	1,3 % à 8 % de la valeur des ventes légitimes de marketing direct	(Pas disponible)
3. Criminalité sur Internet	(Pas disponible)	(Pas disponible)	Prévision du taux annuel de croissance du nombre d'utilisateurs Internet faisant des achats en direct : 58 %
Crimes économiques touchant surtout des entreprises et des organismes publics			
1. Fraude commerciale	plus de 600 $	0,2 % des revenus des entreprises ciblées	Conforme au taux de croissance de l'ensemble du secteur d'activité
2. Crime informatique	(Pas disponible)	(Pas disponible)	Taux annuel de croissance des incidents concernant la sécurité informatique constatés par CERT (É.-U.) : 36 %
3. Vol de télécommunications	50 $ à 70 $	Environ 0,5 % à 1,0 % des revenus.	Services de téléphonie sans fil augmentant à 19 %, taux de croissance des services câblés : 8 %
4. Infraction aux lois et aux programmes fédéraux[1]	un peu plus de 700 $	(Pas disponible)	(Pas disponible)
5. Contrefaçon de devises	7,8 $	0,003 % de la valeur et 0,013 % du volume des billets en circulation	44 % de la valeur nominale des billets et 31 % en volume des billets contrefaits
6. Fraude de carte de paiement	88 $	0,10 % du volume net en dollars des transactions par cartes de crédit	7 % de la valeur des fraudes et 8 % en volume des utilisations frauduleuses de cartes
TOTAL	**2,1 à 3,1 milliards $**		

1. Évasion fiscale, fraude concernant l'assurance-emploi, faillite frauduleuse et autres fraudes touchant les gouvernements. Les estimations combinent l'évaluation des pertes (faillites et autres fraudes touchant le gouvernement) et le montant des pertes qui ont été empêchées ou récupérées (impôts et assurance-emploi).

Il faut interpréter ces chiffres comme des évaluations très approximatives, faites au meilleur de nos connaissances, sauf dans les cas de fraude de carte de crédit, de vol de

télécommunications et de contrefaçon de devises, pour lesquels les organisations touchées sont en mesure de quantifier les pertes de revenus ou de mesurer réellement les résultats des activités frauduleuses. Dans la mesure où cette information est disponible, nous avons contre-vérifié les évaluations auprès de diverses sources pour nous assurer de leur cohérence et de leur caractère raisonnable. Il arrive toutefois fréquemment que de tels chiffres soient publiés sans être appuyés; c'est là un phénomène auquel il faut s'attendre étant donné que les organisations criminelles ne publient pas leurs résultats financiers ni leurs évaluations de part de marché.

En adoptant un autre point de vue, celui de l'importance des pertes éventuelles que les activités policières ont prévenues, il est facile de constater que les crimes économiques pourraient avoir des répercussions beaucoup plus importantes. C'est ainsi que :

En avril 1994, le Groupe spécial interpolices canadien et le Groupe interpolices de la criminalité asiatique ont arrêté les membres d'un syndicat chinois qui avait contrefait environ 300 000 hologrammes de cartes de crédit, dont 250 000 avaient déjà été mis en circulation. En prenant le nombre de cartes mises en circulation et en évaluant les pertes imputables à chacune à 3 000 $, Visa et Mastercard s'attendaient à des pertes approchant 750 millions de dollars du fait de ce seul groupe.[5]

En reprenant notre répartition des crimes entre ceux qui touchent les individus (consommateurs ou investisseurs) et ceux qui touchent les entreprises et organismes publics, les premiers entraînent des pertes de 0,6 à 1,6 milliard de dollars (29 % à 52 %) et les seconds, de 1,5 à 1,6 milliard de dollars. Cela laisse entendre que, dans les secteurs où il n'y a pas de grandes organisations, les fraudes font un nombre beaucoup plus élevé de victimes et il faut assurer davantage de protection à ces intervenants plus vulnérables. Dans les cas où les entreprises et les organismes publics assument les risques les plus élevés d'activités frauduleuses, et ont la capacité de les contrôler et de les empêcher, l'ampleur des fraudes est plus faible.

Cela ne veut pas dire que les fraudes contre les consommateurs représentent, en proportion, un pourcentage plus élevé des revenus des secteurs économiques concernés. Selon les données dont on dispose sur certains types de crime, les pertes correspondent à 1 % ou moins des revenus légitimes des secteurs économiques concernés, exception faite de la fraude par télémarketing, où l'incidence de la criminalité peut atteindre 8 % des revenus légitimes du marketing direct.

Un autre élément dont il faut tenir compte avec l'augmentation d'activité des groupes criminels organisés est que les crimes économiques ne sont pas commis de façon isolée les uns des autres ni des autres types de crime, comme le trafic de la drogue. C'est ainsi que :

---

5. *SLOTTER, Keith, «Plastic Payments: Trends in Credit Card Fraud», **FBI Law Enforcement Bulletin**, juin 1997.*

«Trois personnes ont été arrêtées en vertu de 49 chefs d'accusation concernant la fabrication de cartes de crédit et de débit et le vol de télécommunications. Le poste de la GRC de Newmarket a saisi plus de 2 000 cartes vierges, l'équipement servant à fabriquer des cartes de crédit et de débit et des appareils permettant de lire et d'écrire le contenu des bandes magnétiques. Les agents ont également saisi des caméras miniatures qui avaient été placées au-dessus des caisses dans des commerces de détail pour enregistrer le numéro d'identification personnel des clients quand ils l'entraient sur le clavier à la caisse. Les policiers ont aussi découvert divers types de cartes d'identité contrefaites comme des permis de conduire de l'Ontario, de l'Alberta et de la Floride, des cartes d'assurance sociale et des cartes d'assurance-santé de l'Ontario, ainsi que l'équipement nécessaire pour fabriquer ces cartes. L'enquête, qui a duré deux mois, a également révélé le clonage de milliers de téléphones cellulaires qu'on présume avoir été utlisés pour faire des appels interurbains vers l'Iran, le Liban et le Koweit. Cela a entraîné des pertes de millions de dollars pour les compagnies de téléphones cellulaires. Les policiers ont également saisi de l'équipement de clonage de téléphones cellulaires.»[6]

---

6. *GRC, communiqué de presse, 28 avril 1998.*

Tableau III-3-A
Fraude commerciale

Évaluation de l'ampleur

Environ 57 % des entreprises sont victimes de fraude et, en 1997, elles ont subi des pertes atteignant en moyenne 1,3 million de dollars par entreprise. Cela laisse entendre que le total des pertes imputables à des fraudes pour les plus grandes entreprises du Canada atteint au moins 600 millions de dollars par an.

- De 52 % à 62 % des entreprises qui ont participé aux quatre enquêtes sur les fraudes menées annuellement par KMPG depuis 1995 ont déclaré savoir qu'elles avaient été victimes de fraudes de l'intérieur ou de l'extérieur. L'échantillon utilisé pour ces enquêtes, de 210 à 300 entreprises, est relativement petit mais permet de constater que le taux est resté relativement constant aux alentours de 57 %.
- Les pertes moyennes imputables à des fraudes déclarées par ces entreprises en 1997 étaient de 1,3 million de dollars, mais une entreprise avait été fraudée de 47 millions de dollars. En excluant cette entreprise, les pertes moyennes baissent à 1,1 million de dollars par entreprise. Les analystes de KPMG estiment qu'il est probable que ces entreprises sous-évaluent le niveau réel des fraudes commerciales.
- En faisant l'hypothèse que les entreprises qui ont participé à l'enquête aient des profils comparables au groupe *Financial Post 1000*, le montant des pertes imputables aux fraudes représenterait alors environ 0,2 % des revenus, soit près de 600 millions de dollars. Toutefois, en 1996, la U.S. Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) a évalué que les organisations perdent environ 6 % de leur revenu du fait des fraudes et des abus (c.-à-d. 30 fois plus que le niveau de 0,2 %).
- La majorité des pertes financières imputables à des fraudes découlent d'une combinaison de :
  - fraude commise par des employés : gonflement des comptes de dépenses, commissions secrètes et utilisation à des fins personnelles des fournitures de l'entreprise; et
  - fraude commise par des clients ; falsification de chèques, utilisation frauduleuse de cartes de crédit, fraude au guichet automatique, émission de chèques sans provisions et fraude par reports différés.
- Près de la moitié des participants aux enquêtes de KPMG sur les fraudes entre 1995 et 1998 ont indiqué qu'ils s'attendaient à ce que le niveau des fraudes augmente l'année suivante. En 1998, ils expliquaient généralement cette prévision en citant le raffinement de l'activité criminelle, les punitions inadaptées, le manque d'importance accordée à la prévention, la réduction des effectifs, les pressions économiques, l'affaiblissement des valeurs de la société et le manque d'intervention du gouvernement.

Importance des secteurs économiques concernés

- Les secteurs de l'économie canadienne dans lesquels on retrouve les plus grandes concentrations d'entreprises commerciales ont enregistré une croissance soutenue au cours des cinq dernières années. Les taux de croissance du produit intérieur brut réel, c'est-à-dire après avoir éliminé les effets de l'inflation ont été les suivants dans les principaux secteurs pendant la période allant de 1993 à 1997 :

	Taux annuel de croissance
Ressources	+ 3,7 %
Fabrication	+ 4,6 %
Industries de la construction	+ 2,4 %
Autres industries de services publics	+ 1,7 %
Transport et entreposage	+ 2,8 %
Communications	+ 6,6 %
Commerce de gros	+ 6,3 %
Commerce de détail	+ 3,0 %
Finance, assurance et immobilier	+ 2,3 %
Services aux entreprises	+ 7,3 %

Sources : *KPMG Investigation and Security Inc.,* ***Rapports des enquêtes annuelles sur les fraudes****—1995 à 1998*

GIPS, Michael A., «Where has all the money gone?», ***Security Management Online****, février 1998. (www.securitymanagement.com)*

Tableau III-3-B
Fraude en valeurs mobilières

Évaluation de l'ampleur	Importance des secteurs économiques concernés
Il n'y a pas d'évaluations fiables de la valeur des fraudes en valeurs mobilières au Canada. Les données américaines portent à croire que les pertes annuelles pourraient se situer entre 500 et 660 millions de dollars. • On ne dispose pas d'évaluations fiables du montant des fraudes en valeurs mobilières et des manipulations du marché au Canada. La majorité des tentatives de manipulation visent les marchés plus petits de l'Alberta (ASE, Alberta Stock Exchange) et de Vancouver (VSE, Bourse de Vancouver) et le Réseau canadien de transactions (RCT)). • Aux États-Unis, un article paru en septembre 1997 dans le *Wall Street Journal* précise que *«Les responsables de la réglementation estiment maintenant que les pertes annuelles subies par les investisseurs sur les actions cotées en cents dépassent les 6 milliards de dollars, soit trois fois plus que le sommet des années 1980.»* Plus récemment, la North American Securities Administrators Association (NASAA) a déclaré que : *«Les responsables de la réglementation estiment maintenant que les fraudes en valeurs mobilières coûtent aux Américains près de 10 milliards de dollars par an, soit près d'un million de dollars par heure.»* • Des fraudes d'un montant de 10 milliards de dollars correspondent à 0,13 % de la valeur totale des échanges sur les bourses américaines et sur la NASDAQ. En appliquant le même pourcentage à la valeur des échanges sur les bourses canadiennes, on obtient une évaluation des fraudes canadiennes en valeurs mobilières de 500 millions de dollars en 1996 et de 660 millions de dollars en 1997. Le niveau réel des pertes imputables à des activités frauduleuses pourrait être plus élevé étant donné que les obligations de publication et de divulgation sur les petits marchés canadiens ne sont pas aussi rigoureuses que celles de NASDAQ aux États-Unis. (Il faut signaler toutefois que Bre-X était coté à la NASDAQ.) De plus, le Canada ne dispose pas d'une législation nationale uniforme sur les marchés de valeurs mobilières et n'a pas non plus d'exigences uniformes d'inscription entre ses diverses bourses, ce qui permettrait d'assurer un niveau constant de protection des investisseurs. • Le cas de Bre-X est, on l'espère, un exemple extrême de fraude d'investisseurs entraînant probablement des pertes dépassant largement l'évaluation annuelle donnée ici. La valeur au marché de Bre-X a atteint 6,1 milliards de dollars. Les gains enregistrés par les mystificateurs ne représentent qu'une partie de cette valeur et les pertes financières des autres investisseurs auraient aussi été beaucoup plus faibles. • L'effondrement de Bre-X et la chute des prix de l'or en 1997 ont nuit à la performance des plus petites bourses canadiennes – ASE, VSE et RCT. La valeur des transactions a baissé, par rapport au niveau de 1996, respectivement de 35 %, de 25 % et de 13 % sur ces divers marchés. Par opposition, la valeur des transactions à la bourse de Toronto a augmenté de 40 % en 1997 et de 23 % à celle de Montréal.	• La valeur des transactions sur les bourses canadiennes (TSE, MSE, ASE, VSE et RCT) a atteint 510,6 milliards de dollars en 1997 pour un volume de 43,9 milliards d'actions. • Le taux annuel moyen de croissance de la valeur des transactions a été de 27 % entre 1992 et 1997. Le taux annuel moyen de croissance de volume des actions a été de 13,4 % pendant la même période. • Pour situer ces chiffres, précisons que la valeur des transactions sur les bourses américaines et sur la NASDAQ a été de 7 807 milliards de dollars US en 1996 (pour 384 milliards de dollars sur les bourses canadiennes). La valeur des transactions sur la NASDAQ a augmenté à un taux annuel moyen de 38 % entre 1992 et 1993 et de 36 % entre 1996 et 1997.

Sources : *TSE, MSE, ASE, VSE et RCT,* ***Rapports annuels*** *et* ***résumés du marché.***
NASDAQ, ***1997 Annual Report*** *et* ***1997 Fact Book: Market Data****. (www.nasdaqnews.com)*

*SCHROEDER, Michael, «Penny stock fraud is again on a resurgence», **Wall Street Journal**, 4 septembre 1997.*

NASAA, «With Dow over 9,000, investors urged to be on guard for fraud», Déclaration à la presse, 1998 (www.nasaa.org/investoredu/informed investor/dow9000f.html)

Mining Standards Task Force, Setting New Standards, Interim Report, Bourse de Toronto et Commission ontarienne des valeurs mobilières, juin 1998

Tableau III-3-C
Fraude par télémarketing

Évaluation de l'ampleur

Les pertes imputables à la fraude par télémarketing sont d'au moins 160 à 200 millions de dollars et pourraient atteindre 1 milliard de dollars.

- Les services de police qui s'occupent de la fraude par télémarketing estiment qu'il n'y a qu'environ 10 % des victimes à le déclarer.
- Les statistiques du projet Phonebusters sur les incidences de fraude par télémarketing sont les suivantes :

Année	Victimes canadiennes*		Victimes américaines**	
	N^bre	Pertes moyennes	N^bre	Pertes moyennes
1995	4 038	2 190 $	(N.D.)	(N.D.)
1996	2 992	3 461 $	922	2 700 $
1997	2 182	3 530 $	1 902	2 154 $

(* «fraude faisant appel à un prix»; **«fraude faisant appel à un prix» et «offres de prêt»)

- Les chiffres de Phonebusters laissent entendre que le nombre de victimes canadiennes de fraude par télémarketing a diminué à un taux annuel moyen de 26 % entre 1995 et 1997 mais que les pertes moyennes par victime ont augmenté. D'après la U.S. National Consumers League, le nombre de victimes américaines de fraudes commises au Canada augmente. Le classement des provinces canadiennes, comme lieu d'implantation des télé-vendeurs fraudeurs au cours des dernières années est le suivant :

Province	Classement en 1997	Classement en 1996	Classement en 1995
Ontario	4	8	20
Québec	6	3	25
Colombie-Britannique	8	9	10
Alberta	11	29	(«obscurité»)

On estime que le resserrement de la législation américaine sur la fraude par télémarketing, combiné à l'entrée en vigueur d'une réglementation et de pratiques policières plus rigoureuses, a incité les fraudeurs de cette catégorie à déménager des États-Unis au Canada.

- Si, comme l'estiment la police et les intervenants de l'industrie, le nombre de victimes et de pertes déclarées ne représente que 10 % des niveaux réels, les pertes totales pour les fraudes faisant appel à un prix dont sont victimes les Canadiens atteignent de 80 à 100 millions de dollars par an. Les cas de fraude par télémarketing mis à jour par le programme «Senior Sentinel» du FBI ont permis de constater qu'environ la moitié des fraudeurs font appel à un prix pour attirer les victimes, tandis que les autres offrent des articles en toc, prétendent à la bienfaisance ou au recouvrement ou se servent de l'information confidentielle de coupons de participation. Cela permet de penser que les pertes totales des consommateurs sont, au Canada, de l'ordre de 160 à 200 millions de dollars par année.
- D'autres évaluations donnent une valeur de 300 à 1 000 millions de dollars en prenant comme référence 10 % des pertes évaluées aux États-Unis. Le groupe de travail Canada-États-Unis sur le télémarketing frauduleux estime que les fraudes représentent jusqu'à 10 % du volume total des appels relevant du télémarketing (un appel sur dix est de nature frauduleuse).

Importance des secteurs économiques concernés

- L'industrie du télémarketing est une composante de l'industrie du marketing direct.
- Les données compilées par l'Association canadienne du marketing direct (ACMD) pour ses membres (environ 750 entreprises à l'origine de plus de 80 % des ventes par marketing direct au Canada) montrent que cette industrie a enregistré une forte croissance au cours des dernières années.
- Valeur des ventes des membres de l'ACMD :

Année	Ventes	Variation %
1994	9,7 milliards $	
1995	10,1 milliards $	+4,1 %
1996	11,2 milliards $	+10,9 %
1997	12,5 milliards $	+11,6 %

Taux annuel moyen de croissance : +9 %.

- On ne connaît pas la part de ces montants qui est imputable au télémarketing.

*Sources : Association canadienne de marketing direct, **1996/97 Annual Fact Book**, ACMD, Don Mills, Ontario, 1996, plus communiqués de presse connexes.*

Phonebusters: National Task Force Combating Telemarketing Fraud, *North Bay, Ontario. (www.gov.on.ca/phonebusters)*

Rapport du groupe de travail Canada-États-Unis sur le télémarketing frauduleux, *Bureau de la concurrence, Industrie Canada, 1997.*

Federal Bureau of Investigation (FBI), ***Telemarketing Fraud: Senior Sentinel****, Washington DC, pas de date. (www.fbi.gov/majcases/telefrad/telfrad.htm)*

Federal Trade Commission, ***Fighting Consumer Fraud: The Challenge and the Campaign****, Washington DC, janvier 1997. (www.ftc.gov/reports/Fraud/index.htm)*

National Consumers League, ***1997 Telemarketing Scam Statistics****, Washington DC, 1998. (www.fraud.org/telemarketing/telestat.htm)*

Tableau III-3-D
Criminalité sur Internet

Évaluation de l'ampleur	Importance des secteurs économiques concernés
On ne dispose pas d'évaluations fiables de la fréquence ni de l'ampleur des activités criminelles sur Internet. Le nombre de plaintes augmente rapidement aux Etats-Unis. • Internet offre de nouveaux moyens de commettre des fraudes traditionnelles, probablement de façon plus efficace et à l'échelle nationale ou internationale, et complique sensiblement le travail d'enquête des services de police. • On ne dispose que de peu d'information sur le taux réel d'incidence ou sur l'ampleur des fraudes commises sur Internet. Celles-ci peuvent aller des fraudes sur les valeurs mobilières et les investissements aux fraudes commerciales, en passant par des variations des fraudes par télémarketing. • Le U.S. Internet Fraud Watch signalait en janvier 1998 avoir reçu 1 152 rapports sur des activités criminelles possibles sur Internet en 1997, soit trois fois plus qu'en 1996. • Un indicateur plus réaliste du taux de croissance à venir de la criminalité sur Internet est probablement le taux prévu d'augmentation du nombre des utilisateurs d'Internet faisant des achats en direct. IDC s'attend à ce que ce nombre passe de 7 millions en 1996 à 68,25 millions d'ici la fin de 2001. Cela donne un taux annuel moyen de croissance de 58 %. • *«... les activités criminelles traditionnelles dans le domaine financier, comme les fraudes faisant appel au marketing pyramidal, les fraudes d'investissement, les manipulations d'actions, les fraudes de cartes de crédit et les violations de droit d'auteur, ainsi que les jeux d'argent, ont tout simplement trouvé un nouveau support sur Internet. Les fraudes qui concernent les investissements représentent une part importante des crimes financiers constatés sur Internet.»* (Trad.) (Charles Owens, FBI, mars 1997)	• Les prévisions de croissance de commerce électronique sur Internet varient considérablement. En voici quelques-unes : – IDC prévoit que le commerce sur Internet passera d'une somme estimée à 2,6 milliards de dollars US dans l'ensemble du monde en 1997 à 220 milliards de dollars en 2001, un taux annuel de croissance de 203 %. – Forrester research s'attend à ce que le commerce électronique entre entreprises passe de 8 milliards de dollars US en 1998 à 327 milliards de dollars en 2002, un taux annuel de croissance de 153 %; – Morgan Stanley prévoyait en 1997 que le chiffre d'affaires du commerce de détail sur Internet passerait de 600 millions de dollars US en 1996 à 35 milliards de dollars US en l'an 2000, un taux annuel moyen de croissance de 176 %. C'est le créneau qui devrait attirer le plus l'attention des fraudeurs sur Internet. • On s'attend à ce que le nombre d'opérations bancaires faites en direct, sur Internet, augmente rapidement aux États-Unis comme au Canada. C'est ainsi qu'une enquête réalisée en 1997 par le General Accounting Office (GAO) a constaté qu'environ 7 % des banques américaines offrent actuellement des services bancaires en direct mais que 47 % prévoient offrir de tels services d'ici la fin de 1998. Les risques qui vont de pair avec cette tendance sont élevés. *«Les transactions bancaires en direct peuvent exposer les banques et leurs clients à des risques d'interceptions électroniques, de modifications de données ou de fraudes touchant les informations et les transactions du fait de l'accès très large que ces systèmes permettent.»*

Sources : BLACKBURN, Wayne, «La fraude sur Internet», **CGA Magazine**, octobre 1997. (www.cga-canada.org/CGAMagazine/oct97/fraud_f.htm)

GRANT, Susan, **Fraudulent Schemes on the Internet: Remarks to Senate Permanent Committee on Investigations**, National Fraud Information Center/Internet Fraud Watch Programs, Washington DC, 1998. (www.fraud.org/internet/intstat.htm)

International Data Corporation (IDC), «Dramatic Growth of Web Commerce—From $2.6 billion in 1996 to more than $220 billion en 2001», Communiqué de presse diffusant les prévisions issues du modèle de marché de commerce électronique d'IDC, mai 1998. (www.idc.com/f/HNR/ic2001f.htm)

Forrester Research, **Sizing Intercompany Commerce Report**, Cambridge, MA, juillet 1997. (www.forrester.com)

Morgan Stanley & Co., **The Internet Retailing Report**, New York, 28 mai 1997. (www.ms.com)

OWENS, Charles L., **Computer Crimes and Computer Related or Facilitated Crimes**, Déclaration au sous-comité sur la technologie, le terrorisme et l'information gouvernementale du comité sur le système judiciaire (Committee on the Judiciary), FBI, Washington DC, mars 1997. (www.fbi.gov/archives/congress/compcrm.htm)

General Accounting Office (GAO), **Identity Fraud**, Washington DC, mai 1998, rapport n° GGD-98-100BR et **Electronic Banking: Experiences Reported by Banks in Implementing On-line Banking**, janvier 1998, rapport n° GGD-98-34.

Tableau III-3-E
Crime informatique—accès non autorisé aux ordinateurs/méfaits concernant des données

Évaluation de l'ampleur	Importance des secteurs économiques concernés
Il n'y a pas d'évaluations fiables du taux ou de l'importance des délits informatiques au Canada. Les incidents déclarés aux États-Unis portent à croire que le taux annuel de croissance est de 36 %. • Aucune évaluation de l'incidence ou de l'ampleur des crimes de «piratage informatique» au Canada n'a été publiée à ce jour. • Une enquête réalisée conjointement par le FBI et le Computer Security Institute publiée au début de 1998 est arrivée aux conclusions suivantes : – 64 % des entreprises interrogées ont déclaré avoir été victimes d'utilisation sans autorisation de leur système informatique au cours des 12 mois précédents, une hausse de 48 % par rapport à l'enquête réalisée en 1997 et de 42 % par rapport à celle de 1996. – Près de 40 % des répondants ont subi cinq incidents ou plus de cette nature. – Les systèmes de connexion à Internet sont de plus en plus le point visé pour attaquer les systèmes internes ou pour y accéder. – Ces attaques ont pris toutes sortes de formes allant de l'accès sans autorisation par des employés (44 %) au déni de service (25 %), en passant par la pénétration de systèmes de l'extérieur (24 %), le vol de renseignements protégés (18 %), les fraudes financières (15 %) et le sabotage (14 %). – Seulement 42 % des victimes de délits informatiques pouvaient quantifier leurs pertes. La perte moyenne chez les entreprises qui ont donné ces évaluations était près de 1 million de dollars. – Les répondants estiment que les groupes les plus susceptibles de les attaquer sont les employés mécontents (89 %), les pirates indépendants (72 %), les concurrents américains (48 %), les concurrents étrangers (29 %) et les gouvernements étrangers (21 %). – Seulement 17 % des intrusions constatées dans les systèmes informatiques ont été déclarées aux organismes d'exécution de la loi. • Le nombre d'incidents en matière de sécurité informatique déclarés au Centre de coordination du CERT (Computer Emergency Response Team) de la Carnegie Mellon University a augmenté de 252 en 1990 à 2 134 en 1997, ce qui donne un taux annuel moyen de croissance de 36 %. • Les pirates sont de plus en plus capables d'attaquer avec succès un grand nombre de systèmes grâce aux attaques de type IMAP qui permettent un balayage automatique des réseaux et ce, à grande échelle. C'est ainsi que les incidents enregistrés par le CERT en 1997 touchaient plus de 146 000 sites. • Le FBI signale qu'il a plus de 500 cas de délits informatiques en suspens, par rapport à moins de 125 un an auparavant, et que les arrestations pour ce type de délit ont augmenté de 900 % au cours des dernières années, tout comme le nombre d'enquêtes spécialisées dans ce domaine.	• Les organisations de tous les secteurs de l'économie sont vulnérables aux délits informatiques. • Très peu d'organisations se sont dotées de procédures de sécurité si on se fie à l'enquête réalisée par Ernst & Young en 1998 intitulée *Global Information Security Survey*. E&Y a constaté que 53 % des dirigeants des services de TI participant à l'enquête n'exerçaient pas de contrôles de leurs activités en direct et que 36 % ne surveillaient pas les intrusions dans leur réseau. De plus, 64 % n'avaient pas préparé de stratégies de réaction aux incidents.

*Sources : Computer Security Institute, «1998 CSI/FBI Computer Crime and Security Survey», **Computer Security Issues & Trends,** Vol. IV, N° 1, 1998. (www.gocsi.com).*

CERT® Coordination Center, ***1997 Annual Report*** *(sommaire), Carnegie Mellon University, 1998. (www.cert.org/annual_rpts /cert_rpt_97.html) On peut consulter les statistiques sur les incidents rapportés au CERT au site www.cert.org/stats/cert_stats.html).*

Ernst & Young International, ***1st Global Information Security Survey****, 1998.*

Tableau III-3-F
Vol de télécommunications

Évaluation de l'ampleur	Importance des secteurs économiques concernés
Les pertes annuelles imputables aux vols de télécommunications sont évaluées entre 50 et 70 millions de dollars. • Les taux d'incidence sont évalués à moins de 1 % des revenus pour les services câblés et entre 1 % et 2 % pour les services sans fil. • Cela donne une évaluation des pertes annuelles de 50 à 70 millions de dollars. • Les taux d'incidence au Canada des vols de communication sans fil sont inférieurs aux taux américains qui, d'après la Cellular Telecommunications Industry Association (CTIA) représentent 3,8 % des revenus. Les entreprises de télécommunications britanniques et européennes évaluent leurs pertes à environ 2 % à 3 % de leurs revenus. • Aux États-Unis, la CTIA et les organismes d'exécution de la loi ont réussi à réduire les fraudes par clonage au cours des dernières années. Toutefois, les fraudes d'abonnement, beaucoup plus simples à réaliser, continuent à augmenter. Le Canada enregistre également une hausse des fraudes d'abonnement.	• Les revenus totaux du secteur des télécommunications ont augmenté à un taux annuel moyen de 7 % entre 1990 et 1996, avec une accélération au cours de la seconde moitié de cette période. Les revenus des appels interurbains et des appels internationaux en 1995 étaient de 8,3 milliards de dollars et les revenus des communications sans fil étaient de 2,1 milliards de dollars. • Les revenus des services câblés d'appels interurbains ont connu une croissance annuelle moyenne de 8 % et ceux des communications sans fil ont augmenté à un taux de 19 %. • Le taux de croissance des communications sans fil devrait demeurer constant, ou augmenter, au cours des années à venir avec l'apparition des produits numériques de communications sans fil et la concurrence accrue. • La convergence des technologies de télécommunications et d'informatique a aussi pour conséquence que les services de télévision par câble et par satellite font face aux mêmes risques que les entreprises de télécommunications. Les revenus annuels de la câblodistribution étaient de 2,7 milliards de dollars en 1996 et ont augmenté à un taux annuel moyen de 9 % entre 1990 et 1996.

Sources : Spectre, Technologies de l'information et des télécommunications, Industrie Canada, ***Technologies de l'information et des communications (TIC) : Analyse statistique, 1990 - 1996****, Ottawa, février 1998. (strategis.ic.gc.ca/ssgs/it00957f.html)*

MILSTONE, Erik, «Subscription Fraud Looms», ***Wireless Week****, 6 octobre 1997.*

CTIA, Wireless ***Telephone Fraud Frequently Asked Questions****, www.wow-com.com/professional/fraud/Ffaqs.cfm*

PURTON, Peter, «Fraud and Theft», ***Financial Times****, 10 juin 1998. (Dans une enquête du Financial Times sur le secteur des télécommunications.)*

Tableau III-3-G
Infraction aux lois et aux programmes fédéraux

Évaluation de l'ampleur	Importance des secteurs économiques concernés
Les montants récupérés (pertes empêchées) à la suite d'évasions fiscales et de fraudes de l'assurance-emploi totalisent environ 527 millions de dollars. On estime la valeur des faillites frauduleuses à 62 millions de dollars et celle des autres fraudes touchant le gouvernement à environ 100 millions de dollars. **Évasion fiscale** • Le groupe des enquêtes spéciales de Revenu Canada récupère environ 50 millions de dollars par an en impôts non déclarés, dont une part importante est reliée aux activités illégales des entreprises. L'objectif premier de ce groupe est de récupérer les montants d'impôts dus au Trésor et pas nécessairement de poursuivre ou de punir les criminels (si ce n'est en leur imposant des amendes au titre de l'impôt). Ces montants sont récupérés en faisant appel à une combinaison de pouvoirs administratifs (découlant de la *Loi de l'impôt sur le revenu*), d'enquêtes et de poursuites pénales. • Revenu Canada ne publie pas d'évaluations des montants d'impôt impayés reliés aux activités économiques illégales. (Note : La responsabilité des enquêtes sur l'évasion fiscale de nature criminelle a été récemment transférée du Programme de la police économique à l'Unité mixte des produits de la criminalité.	• Revenu Canada encaisse, au titre de l'impôt, des revenus totaux de 148 milliards de dollars. Les paiements au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers (y compris les cotisations à l'assurance-emploi) représentaient 86 % de ce total et les paiements au titre de l'impôt sur les sociétés, 13 %.
Fraude touchant l'assurance-emploi • L'unité d'enquête et d'exécution de la loi de l'assurance-emploi de DRHC réalise des examens et des enquêtes portant sur près d'un million de dossiers d'assurance-emploi par an. Quand l'unité détecte des cas manifestes d'abus, elle dispose de quatre solutions : émettre une lettre d'avertissement, imposer une pénalité administrative, obtenir une condamnation sommaire en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* ou transférer le dossier à la GRC pour que celle-ci fasse enquête en vertu du Code pénal. • Les enquêteurs ont permis de récupérer environ 575 millions de dollars en 1997-1998 répartis de la façon suivante : (1) recouvrement des paiements excédentaires (228,5 millions de dollars) et encaissement des amendes imposées en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* (environ 85 millions de dollars); (2) refus de paiements ultérieurs qui auraient été autrement accordés aux fraudeurs de l'assurance-emploi, dont on estime la valeur actuelle à 248,9 millions de dollars. L'évaluation des pertes ainsi empêchées serait donc de 477 millions de dollars pour 1996-1997.	• Cotisations à l'assurance-emploi reçues par le gouvernement fédéral : 1993-1994 18,7 milliards $ 1994-1995 19,4 milliards $ 1995-1996 18,9 milliards $ 1996-1997 20,3 milliards $ • Versements totaux de prestations au cours des dernières années : 1993-1994 17,6 milliards $ 1994-1995 14,8 milliards $ 1995-1996 13,5 milliards $ 1996-1997 12,4 milliards $

Tableau III-3-G (suite)
Infraction aux lois et programmes du gouvernement fédéral

• Il y a environ 250 poursuites par an en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui aboutissent à des amendes totalisant environ 1 million de dollars. Environ 20 cas sont transférés chaque année à la GRC. L'objectif est alors d'obtenir des condamnations (pas nécessairement de récupérer les paiements obtenus frauduleusement) dans le cadre d'une stratégie de dissuasion. DRHC ne publie pas d'évaluations du montant total des fraudes à l'assurance-emploi.	
Faillites frauduleuses • Le Bureau du surintendant des faillites transfère chaque année environ 230 dossiers à la GRC pour qu'elle fasse enquête en vertu de la *Loi sur la faillite et sur l'insolvabilité* et du Code pénal. Dans la majorité des cas, il s'agit de faillites d'entreprises. Le nombre d'enquêtes correspond à 1,8 % du total des faillites d'entreprises. • Le nombre de dossiers de faillite traités par la GRC et fermés montre une valeur moyenne de 271 000 $ par cas, ce qui donne une valeur des montants totaux dans les cas d'enquêtes sur les faillites d'environ 62 millions de dollars.	• Le nombre total de faillites a baissé au milieu des années 1990 et augmente à nouveau, surtout à cause de l'augmentation du nombre de faillites personnelles. En 1997, 97 497 faillites ont été déclarées, dont 12 200 (13 %) par des entreprises et 85 297 (87 %) par des particuliers. Le taux des faillites des entreprises oscille entre 12 et 16 faillites par millier d'entreprises.
Autres fraudes touchant le gouvernement • Les autres fraudes touchant le gouvernement apparaissent dans divers domaines comme des prêts et du financement offerts à un éventail d'entreprises et d'organisations économiques et dans des cas d'abus de confiance et de corruption. Aucune estimation de la valeur de l'ensemble de ces activités frauduleuses n'est publiée, mais la GRC l'évalue à environ 100 millions de dollars.	
Sources : Rapports de rendement de 1997-1998 de Revenu Canada, de Développement des ressources humaines Canada et d'Industrie Canada. *Dossiers de la GRC.*	

Tableau III-3-H
Contrefaçon de devises

Évaluation de l'ampleur	Importance des secteurs économiques concernés
La valeur nominale des billets canadiens contrefaits saisis ou détectés était de 6,1 millions de dollars en 1997. Il faut ajouter à cela 1,2 milliard de dollars US en billets américains. • Le volume total de billets canadiens contrefaits saisis par la police ou dont on sait qu'ils sont en circulation a augmenté à un taux annuel moyen de 31 % depuis 1992. Notons que 109 881 billets ont été saisis ou détectés en 1997. • Au cours de la période allant de 1992 à 1997, la valeur nominale totale des billets canadiens contrefaits a varié entre 996 000 $ (1992) et 2,96 millions de dollars (1994), avec un plafond exceptionnel de 6,1 millions de dollars en 1997. Le taux de croissance sous-jacent a été en moyenne de 44 % par an depuis 1992. • La valeur des billets américains saisis ou détectés au Canada a varié d'un plancher de 324 345 $US en 1996 à un plafond de 118 469 883 $US en 1995. Le résultat de 1995 était exceptionnel et s'expliquait par deux saisies importantes à Montréal. En 1997, la valeur nominale des saisies était de 1,2 million de dollars US (environ 1,7 million de dollars canadiens). • Les capacités techniques des contrefacteurs pour copier les caractéristiques de sécurité des billets canadiens et américains augmentent continuellement, c'est-à-dire leur capacité de reproduire les vignettes de sécurité. Il devient de plus en plus facile de se procurer et d'accéder à cette technologie, et à moindre coût.	• Le Canada avait, en 1997, 815 millions de billets de banque en circulation. Les billets contrefaits saisis ou détectés représentaient 0,013 % du total. Le volume des billets a augmenté à un taux annuel moyen 1,4 % depuis 1992. • La valeur nette moyenne de la devise (en utilisant l'indice M1 de la Banque du Canada) a augmenté à un taux de 5,7 % au cours de la même période. La valeur des billets saisis a oscillé entre 0,003 % et 0,022 % de la valeur nette de la devise au cours de cette période.

Sources : Tableau B4—Statistiques sur la contrefaçon des billets de la Banque du Canada, ***Revue de la Banque du Canada****, printemps 1998.*
Site Web de la GRC—Contrefaçon (www.rcmp-grc.gc.ca/html/ecbweb-f.htm)

Tableau III-3-I
Fraudes de cartes de paiement

Évaluation de l'ampleur	Importance des secteurs économiques concernés
Les fraudes de cartes de crédit ont coûté 88 millions de dollars aux institutions financières en 1997 • Les pertes des institutions émettrices pour l'utilisation frauduleuse des cartes de crédit ont été de 88,1 millions de dollars en 1997. • Ces pertes ont augmenté à un taux annuel moyen de 7 % depuis 1992. Toutefois, le taux de croissance des transactions légitimes avec des cartes de crédit a été de 12,4 % par an au cours de la même période. Cela veut dire que les pertes imputables aux fraudes ont diminué d'un niveau correspondant à 0,14 % du volume net en dollars des transactions par cartes de crédit (ventes au détail plus avances de fonds) en 1992 et 1993 à 0,10 % en 1997. • Le nombre de cartes utilisées de façon frauduleuse en 1997 était de 90 000. Ce nombre a augmenté à un taux annuel moyen de 8 % entre 1992 et 1997. Cette croissance a dépassé le taux de croissance du nombre de cartes en circulation ce qui fait que, en 1997, le volume des cartes frauduleuses avait augmenté d'un niveau équivalant à 0,25 % des cartes émises en 1992 à 0,28 % en 1997. • L'augmentation du nombre de cartes contrefaites est importante (par opposition aux cartes volées ou aux utilisations frauduleuses) puisqu'elle représentait 10 % des utilisations frauduleuses de cartes en 1992 et juste un peu plus de 40 % en 1997. • Les pertes enregistrées au Canada du fait de ces fraudes correspondent à celles constatées dans les autres pays industrialisés. À titre d'exemple, en 1997, au Royaume-Uni, ces pertes ont représenté 0,09 % des transactions, les pertes des membres du réseau Visa aux États-Unis ont représenté 0,097 % des transactions facturées en 1997 et les pertes mondiales de Mastercard ont représenté 0,11 % des transactions totales facturées en 1997. Le type de fraude augmentant le plus rapidement est la contrefaçon, tant au Royaume-Uni qu'aux États-Unis. • Les fraudes de cartes de débit présentent des risques de plus en plus importants étant donné que la dépendance envers ces cartes augmente, tout comme la valeur des transactions.	• Le volume net en dollars des transactions par cartes de crédit (ventes au détail plus avances de fonds) était de 84,3 milliards de dollars en 1997, en hausse par rapport à 46,9 milliards de dollars, ce qui donne un taux annuel moyen de croissance de 12,4 %. • Le nombre de cartes en circulation a augmenté à un taux moyen de 5,5 % par an entre 1992 et 1997, en passant de 24,4 millions de cartes en 1992 à 31,9 millions de cartes en 1997. • L'Association Interac signale que la valeur annuelle en dollars des paiements directs Interac a augmenté à un taux supérieur à 40 % par an depuis 1995. Les cas déclarés de fraudes de cartes de débit ne sont pas élevés mais on estime qu'ils vont augmenter rapidement. Un article paru en septembre 1997 dans ***Credit Card Management*** signale que *«Même si les pertes imputables aux États-Unis à des fraudes commises avec des cartes de débit sont faibles – environ 70 millions de dollars l'an dernier comparé à 745 millions de dollars avec les cartes de crédit – de plus en plus de pressions sont exercées sur les institutions financières pour mieux protéger les détenteurs des cartes.»*

Sources : *Association des banquiers canadiens,* ***Statistiques sur les cartes de crédit et les fraudes par cartes de crédit****, 1998. (http://www.cba.ca/fr/Statistics/statistics_bankcards.cfm)*

«Plastic Card Fraud on the Increase Again», ***Financial Times****, 4 avril 1998, London Edition.*

SLOTTER, Keith, «Plastic Payments: Trends in Credit Card Fraud, ***FBI Law Enforcement Bulletin****, juin 1997, (www.fbi.gov/leb/june971.htm)*

General Accounting Office (GAO), ***Identity Fraud****, Washington DC, mai 1998, rapport n° GGD-98-100BR.*

GREEN, Jeffrey, «The Fraud War Goes High Tech», ***Credit Card Management****, vol. 10, n° 6, septembre 1997, pp. 24 à 28.*

3. Les effets économiques et sociaux sont répandus, douloureux et attaquent la structure même de l'économie

Comme on l'a signalé au tableau III-1, les effets des crimes économiques peuvent être classés en trois grandes catégories : ceux qui touchent les consommateurs individuels et le grand public, ceux qui concernent les entreprises et les organismes publics et ceux qui nuisent à l'ensemble de l'économie. Lors des entrevues que nous avons réalisées et de notre étude documentaire, il est devenu évident que la plupart des effets sont communs à tous les types de crimes économiques. Malheureusement, personne, à notre connaissance, n'a encore tenté de quantifier ces effets.

a) Effets sur les consommateurs individuels et le grand public

- Perte d'économies et de biens.
- Dépendance accrue envers le filet de sécurité public (p. ex. à cause de la perte d'économies de retraite du fait des fraudeurs).
- Dérèglement de la vie personnelle et des activités générant des revenus.
- Nécessité de se redonner une «identité financière» à la suite de l'utilisation frauduleuse des cartes de crédit et des numéros de téléphone et du déni de service qui en découle, etc.
- Coût plus élevé des produits et des services.

b) Effets sur les entreprises et les organismes publics

- Pertes de revenus.
- Coûts d'exploitation et de financement plus élevés, qui peuvent ou non être transférés aux clients sous forme de prix et de droits plus élevés.
- Coûts plus élevés de recherche et développement pour améliorer l'intégrité des produits et des systèmes et lancer des versions améliorées plus fréquemment.
- Panne ou dérèglement des systèmes informatiques qui dépendent des réseaux informatiques et de télécommunications. Ces types de dommages peuvent à leur tour :
  - entraîner des pertes d'affaires et de clients;
  - mettre en danger des vies humaines;
  - nuire à la sécurité nationale;
  - entraîner des pertes d'achalandage et l'érosion de la valeur du marché des entreprises.
- Pertes de propriété intellectuelle quand les dispositifs de sécurité informatique ont été déjoués.

c) Effets sur l'ensemble de l'économie

- Réduction des montants de revenu provenant des impôts directs (impôts sur le revenu) et indirects (TPS), ce qui entraîne un coût plus élevé du service de la dette ou rallonge la période d'élimination du déficit.
- Réorientation des revenus des gros épargnants vers les petits épargnants et des bons investissements vers des investissements risqués ou illégaux, ce qui nuit à la croissance économique.
- Croissance de marchés financiers parallèles, moins réglementés, et de voies qui facilitent le blanchiment d'argent et les transferts internationaux.
- Érosion de la confiance du public dans l'intégrité de l'infrastructure économique du Canada, p. ex. perte de confiance dans la sécurité et la transparence des marchés de valeurs mobilières, dans l'utilisation des systèmes de paiements par carte et de paiements électroniques, dans la sécurité des réseaux de téléphonie sans fil, dans l'honnêteté des dirigeants des entreprises et du gouvernement, etc.
- Érosion de l'attrait et de la compétitivité du pays pour les investisseurs et les entrepreneurs. À l'extrême, cela amènerait le Canada à perdre son classement élevé à l'indice annuel de la capacité concurrentielle du World Economic Forum (n° 5 en 1998 derrière Singapour, Hong Kong, les États-Unis et le Royaume-Uni et quatrième en 1997) ou à baisser au classement annuel du Transparency International Corruption Perception Index qui donnait au Canada une note de 9,1 sur 10 en 1997, précédé uniquement par le Danemark, la Finlande, la Suède et la Nouvelle-Zélande.[7]

Une autre façon d'examiner les effets des crimes économiques est de se demander ce qu'il adviendrait si la valeur estimée des pertes imputables aux crimes économiques présentées au tableau III-2, totalisant de 2,1 à 3,1 milliards de dollars, avaient été utilisables pour des activités légitimes de consommation et d'investissement. Les effets et les conséquences probables de cette hypothèse sont les suivants :

Pour les consommateurs individuels et les investisseurs qui auraient autrement été victimes de fraude :

- Les dépenses des consommateurs et les investissements par les consommateurs et les investisseurs individuels dans l'économie légitime seraient probablement au moins supérieures de 700 millions de dollars à 1 700 millions de dollars. À leur tour, ces dépenses et ces investissements auraient permis une croissance importante des affaires et de la création d'emploi dans les secteurs du détail, du gros, de la fabrication et des valeurs mobilières.

---

[7] *Forum économique mondial,* ***Global Competitiveness Report 1998****, Genève, Suisse 1998.*
Transparency International, ***1997 Corruption Perception Index****, Berlin, 1997.*

- Ces dépenses des consommateurs généreraient des revenus additionnels pour le gouvernement fédéral au titre de la TPS et pour les gouvernements provinciaux au titre des taxes de vente provinciales. Quant à la croissance des entreprises et de l'emploi, elle générerait des revenus fiscaux additionnels et stimulerait encore plus les dépenses des consommateurs et des entreprises.

Pour les entreprises et les organismes publics, qui auraient autrement été victimes de fraude :

- Des coûts d'exploitation plus faibles pour les entreprises et les organismes publics grâce à une diminution des pertes imputables aux crimes économiques et, éventuellement, un taux de dépenses plus faible sur les mesures destinées à prévenir les crimes économiques.

- Des frais et des coûts d'intérêt plus faibles pour les consommateurs, étant donné qu'ils n'auraient plus à supporter collectivement les coûts associés à la prévention, à la détection et à la dissuasion des crimes économiques visant ces diverses organisations.

- La réduction des coûts des activités de contrôle et d'enquête sur les transactions, des coûts de recherche et de développement pour améliorer la sécurité des systèmes, des services et des produits d'affaires et des coûts entraînés par de fréquentes améliorations des systèmes de sécurité pour protéger les produits et les services.

Pour l'ensemble du Canada et du gouvernement fédéral :

- Des coûts plus faibles pour les programmes gouvernementaux comme ceux de l'assurance-emploi, ce qui aurait permis de réduire le montant des cotisations à l'assurance-emploi et de réduire plus rapidement le déficit du gouvernement fédéral.

- Une meilleure image du Canada auprès des investisseurs internationaux, ce qui aurait abouti à des taux d'investissements et d'activité commerciale plus élevés sur le marché canadien des valeurs mobilières. À l'intérieur, le marché des valeurs mobilières aurait eu une image de marché plus sûr pour investir l'épargne et accumuler des fonds de retraite.

- Une meilleure perception des nouvelles formes de commerce, comme le commerce électronique, ce qui aurait abouti à une croissance plus rapide de l'adoption et de l'utilisation de ces services.

- Des réductions des sommes injectées dans le financement des autres activités illégales, avec la possibilité d'aboutir à des distorsions dans l'économie, ce qui aurait donné aux décideurs en matière de politique économique des signaux moins trompeurs dans le domaine de la politique monétaire et de la performance économique.

Une fois encore, des cas précis et des recherches permettent de voir comment les crimes économiques se répercutent sur les victimes et sur l'intégrité de l'infrastructure économique nationale.

Les effets des délits informatiques :

«Il n'y a pas vraiment de bonnes réponses; il est difficile d'évaluer les pertes qu'entraînent ces types de scénarios. Il y aura pour le moins des coûts de main-d'œuvre (parfois très importants) pour faire enquête sur les incidents afin de déterminer exactement ce qui s'est passé, si les envahisseurs ont encore accès au système et, si oui, pour faire quoi, etc. De plus, il peut être nécessaire d'arrêter les machines, de transférer les services d'un ordinateur principal à un autre au moment où l'incident intervient ou pendant l'enquête. Cela peut entraîner des pertes importantes puisque le personnel est alors incapable d utiliser les ressources informatiques et les réseaux.

L'entreprise peut également ternir sa réputation et perdre la confiance de ses clients à la suite de l'incident, ce qui peut se révéler très coûteux au bout du compte. Imaginons, par exemple, une intrusion dans les systèmes d'une banque et ses conséquences sur le désir des clients actuels et éventuels de faire affaire avec cette banque. Enfin, il peut être très coûteux de faire appel à des avocats et de coopérer avec les organismes d'exécution de la loi. La perte totale découlant de quelques intrusions dans un réseau d'entreprise peut donc se révéler très coûteuse, peut-être atteindre des millions de dollars.» (Trad.)[8]

Les effets de la fraude par télémarketing :

La fraude par télémarketing, qui ignore le plus souvent les frontières, est devenu une priorité opérationnelle de tous les services de police dans la région métropolitaine de Montréal. La GRC, la Sûreté du Québec et le SPCUM ont mis en place une équipe d'enquête conjointe pour lutter aussi efficacement que possible contre ce type de délit. L'équipe collabore étroitement avec des représentants de tous les niveaux de gouvernement, ainsi qu'avec ses homologues au FBI et dans les services américains des douanes. Depuis 1995, ce programme a permis de reverser aux victimes canadiennes et américaines de fraude par télémarketing des montants de 7,5 millions de dollars. Les initiatives futures profiteront de cette réussite tant par des enquêtes traditionnelles que grâce à une coopération accrue avec les organismes américains pour accélérer les extraditions d'un pays vers l'autre.

Les effets sur les services de télévision par câble (vol de télécommunications par décodeurs modifiés) :

---

[8] *SCHULTZ, Dr. E., cité dans: « 1998 CSI/FBI Computer Crime and Security Survey », **Computer Security Issues & Trends**, vol. IV, n° 1, hiver 1998, p. 11.*

La Section des délits commerciaux de Vancouver a récemment terminé une enquête sur la fabrication et la vente de décodeurs modifiés pour les services de câblodistribution qui, une fois installés, permettaient à leurs utilisateurs de recevoir les services de télévision payante et de télévision à la carte sans frais.

Entre 1993 et 1997, les 12 personnes les plus impliquées dans cette activité ont acheté, modifié et revendu environ 30 000 décodeurs. Le coût d'achat de ces unités a été d'environ 3 millions de dollars. À la suite des modifications, les unités étaient vendues aux utilisateurs finaux entre 225 $ et 300 $ l'unité, soit des ventes brutes de 6,75 à 9 millions de dollars et une marge brute de 3,75 à 6 millions de dollars. La distribution et la vente de ces décodeurs étaient facilitées par un réseau d'environ 40 associés.

De plus, les propriétaires des décodeurs modifiés n'acquittaient pas de frais de services de câblodistribution dans la région de Vancouver. Les évaluations de l'un des prestataires de services indiquent des pertes de revenu, si les 30 000 unités avaient effectivement été utilisées, de l'ordre de 54 millions de dollars, dont 70 % seraient allés aux fournisseurs de programme et 30 % aux entreprises de câblodistribution. Ces chiffres reposent sur une évaluation de la quantité de services de télévision consommés par mois et du coût au détail de ces services pour arriver à des pertes de revenu brutes mensuelles d'environ 160 $ par décodeur (environ 50 à 60 $ par mois pour les services de télévision payante et 100 $ par mois pour les services de télévision à la carte).

Les pertes de revenus fiscaux auraient atteint environ 3,78 millions de dollars en TPS, 3,78 millions de dollars en taxe de vente provinciale, 0,5 million de dollars en taxes municipales et 0,15 million de dollars en frais de câble payés au CRTC.

4. Les intervenants voient apparaître de nombreux défis et un nombre croissant de menaces; beaucoup sont liés aux possibilités offertes par les nouvelles technologies.

Lors de notre recherche et des entrevues que nous avons réalisées, nous avons constaté que les intervenants estiment faire face à un ensemble commun de défis et de menaces croissants. Ces défis et ces menaces vont dicter dans une large mesure les conséquences plus complexes et éventuellement plus coûteuses des crimes économiques au cours des années à venir. Les organismes d'exécution de la loi et de réglementation, les entreprises et les organismes publics devront se préparer, ou mieux se préparer, à faire face à ces difficultés. Le public devra mieux comprendre ces questions et il faudra adapter les systèmes politiques et juridiques pour y faire face. Le fait d'assurer de façon permanente l'éducation du public et la diffusion de l'information sur les conséquences des crimes économiques devrait permettre un premier pas vers la réduction de l'incidence de ces activités criminelles.

Voici les principaux défis et les principales menaces qui se font jour :

a) Plus grande implication des organisations criminelles

Les groupes de crime organisé s'adonnent de plus en plus au crime économique, profitant des diverses possibilités qui s'offrent à eux, toutes catégories confondues. Ces groupes de criminels se démarquent des stéréotypes traditionnels et sont constitués d'une grande diversité de groupes, souvent mais pas exclusivement de nature ethnique. Nombre de ces groupes utilisent de façon intensive les systèmes informatiques, le courrier électronique et d'autres technologies sophistiquées de communications, de la même façon que le font les entreprises légitimes. À la différence des organisations légitimes, ces groupes font cependant preuve d'une très grande souplesse, s'adaptent très rapidement aux changements et sont toujours prêts à passer d'un type d'activité criminelle à un autre en fonction des déplacements de l'activité policière.

b) La mondialisation des crimes économiques

Les activités criminelles dans le domaine économique se déroulent de plus en plus à l'échelle mondiale, suivant la tendance à la mondialisation des entreprises légitimes et la nature planétaire des réseaux électroniques. Les nouvelles technologies de communications permettent même à de petites entreprises et à de petits fraudeurs d'étendre leurs activités aux provinces voisines, aux pays voisins et même au monde entier. Cela a pour conséquence de transformer les délits d'importance modeste et de nature locale en délits de juridiction nationale ou internationale. Malheureusement, les ressources policières ne bénéficient pas de la même souplesse pour s'adapter à l'évolution structurelle du travail qu'on attend d'elles.

c) Menace accrue du crime informatique sur les réseaux d'entreprises et les infrastructures

Les menaces posées par le crime informatique sur le fonctionnement de l'infrastructure électronique destinée aux entreprises augmentent, comme la dépendance des entreprises envers les réseaux étendus et les diverses technologies de soutien. Au fur et à mesure que les systèmes d'affaires sont de plus en plus dépendants des systèmes électroniques, le risque de dommages ou de dérèglements dû à des accès sans autorisation ou à des méfaits concernant les données augmente. Comme on l'a signalé ci-dessus, les conséquences éventuelles de tels incidents peuvent être financièrement désastreuses pour de nombreuses entreprises.

d) Faibles niveaux d'inquiétude de nombreuses organisations privées et gouvernementales

De nombreux sondages sur les fraudes et la sécurité ont établi qu'un nombre élevé d'organisations n'ont pas conscience des risques auxquels elles sont exposées ou ne disposent pas de systèmes pour réduire les risques d'intrusion, tant internes qu'externes, de leur sécurité informatique. Le problème devrait tout particulièrement préoccuper les cadres supérieurs des entreprises et leur conseil d'administration étant

donné qu'une proportion élevée des fraudes contre les entreprises (et probablement contre les ministères et les organismes du gouvernement) est le fait d'employés. C'est ainsi que dans une étude réalisée en 1998 sur les fraudes, KPMG a constaté que 77 % des répondants indiquaient que les fraudes étaient commises par des employés, ce qui est un pourcentage beaucoup plus élevé que pour les consommateurs (39 %) et les fournisseurs de produits et de services (14 % chacun).

e) Les nouvelles technologies dans le domaine de la sécurité peuvent faciliter le travail des groupes criminels autant qu'ils aident à protéger contre leurs intrusions

Les nouvelles technologies, comme celles qui permettent le codage des données et qui améliorent la sécurité des équipements et des logiciels informatiques, peuvent se révéler des aides précieuses pour les organisations qui ont besoin de protéger leurs communications. Ces technologies peuvent cependant être utilisées avec autant d'efficacité pour protéger les communications et les données de groupes criminels contre des tentatives de contrôle et d'intervention de l'extérieur, ce qui complique sensiblement l'utilisation de méthodes policières importantes comme l'écoute téléphonique. La prochaine génération de cartes de paiement soulève des préoccupations comparables étant donné que les cartes à puce constitueront un moyen plus pratique, et probablement très difficile à suivre, de blanchir de l'argent.

Un défi supplémentaire se pose aux divers intervenants : de nombreux organismes à financement public, qu'il s'agisse d'organismes de réglementation, de services de police ou de l'ensemble du système de justice pénale, sont soumis à d'importantes contraintes financières. Les progrès réalisés par un élément du système n'aboutiront pas nécessairement à une amélioration immédiate de l'incidence de divers crimes ou à un taux accru de poursuites et de condamnations. Il faut une solution globale et non pas une approche fragmentée.

C. Programme de la police économique : positionnement actuel et positionnement idéal

Le contexte émergent de la lutte contre le crime économique nécessite de gérer différemment les relations entre les services de police et les autres intervenants, ce qui fait apparaître le besoin de nouvelles priorités ou de priorités modifiées. Dans une certaine mesure, ces changements sont fonction de la question fondamentale posée au début de ce chapitre : que se passerait-il si la GRC n'avait pas les ressources nécessaires pour remplir son mandat?

La présente section aborde cette question :

- en définissant les rôles classiques des différents intervenants en regard du principal domaine d'intérêt et des capacités uniques ainsi que des limites et des dédoublements possibles entre chaque type d'intervenant;

- en évaluant la mesure dans laquelle le Programme est capable de remplir son mandat avec les niveaux de ressources actuels; et

- en résumant les attentes exprimées le plus couramment chez les intervenants quant au rôle des forces policières qui disposeraient de ressources optimales.

Il s'agit ici, par nécessité, d'une analyse qualitative. En effet, il existe peu de renseignements quantitatifs, tant de sources externes qu'internes, sur le rendement du programme, les taux de fréquence des différents types de crimes et les relations entre l'intensité des activités d'exécution de la loi et les taux de criminalité.

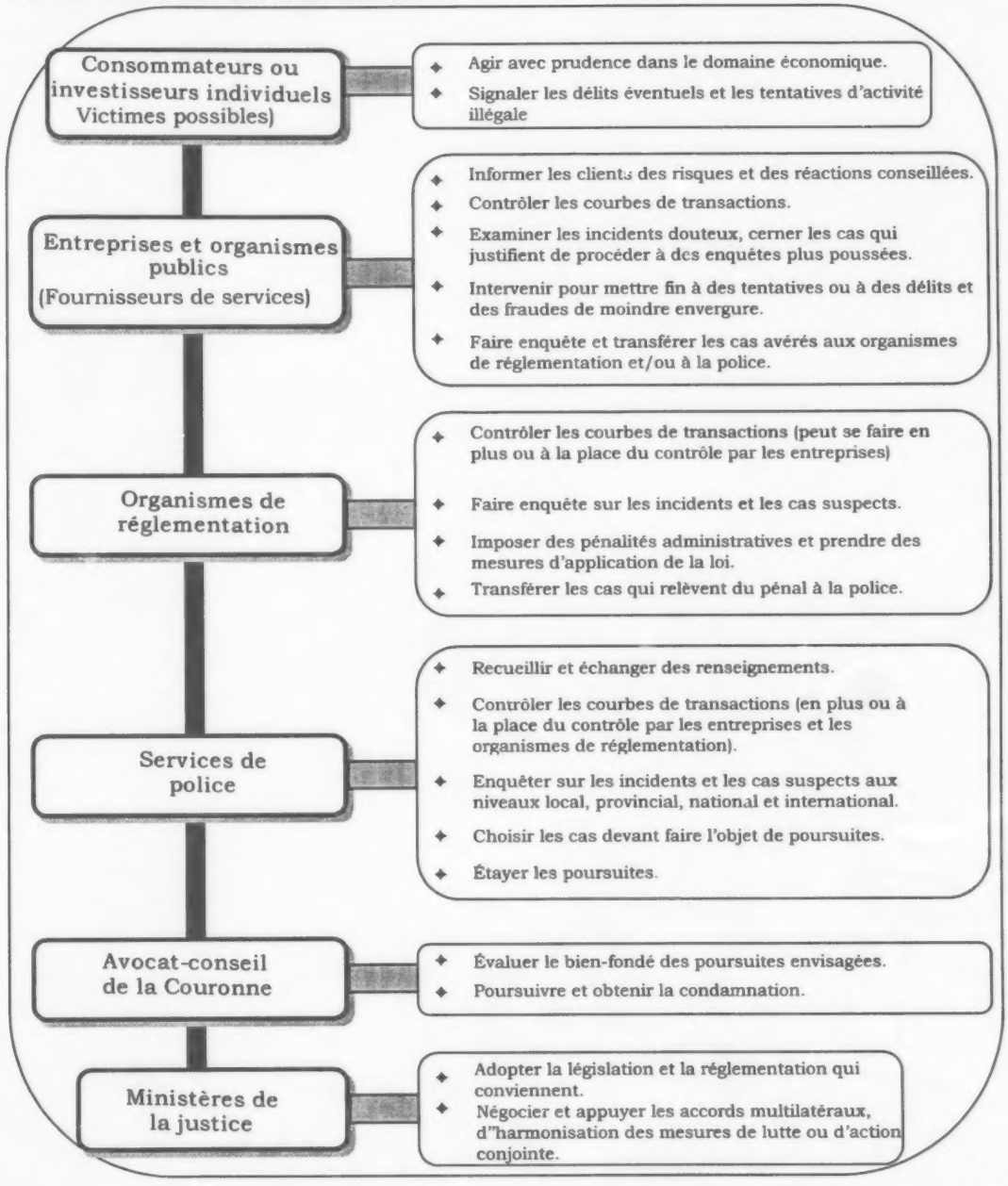
1. On peut faire nettement la distinction entre les rôles traditionnels des divers intervenants

Le tableau III-4 résume les principaux rôles que chaque groupe d'intervenants concerné par les crimes économiques pourrait ou devrait jouer. Il ne tente pas de définir l'ensemble des rôles que chaque type d'organisation essaie de jouer, mais uniquement ceux qui peuvent entraîner une contribution significative. Ces contributions touchent finalement la prévention, le contrôle, la détection, les enquêtes ou les poursuites contre les crimes économiques.

L'étude de cet aspect de la question permet de mettre en évidence les rôles importants suivants, qui sont pour la plupart évidents :

- ***Les entreprises et les organisations*** ont la capacité de contrôler les transactions, de détecter et de trier les courbes et les incidents qui prêtent à suspicion. De tels cas peuvent faire l'objet d'enquête par l'organisation ou être transmis à un organisme de réglementation ou à un service de police pour approfondir l'enquête ou déclencher des poursuites. Ces organisations ont également la possibilité de mettre fin à des ententes de services avec les clients pour faire cesser les activités frauduleuses et, dans le cas des organismes publics régis par des lois et des règlements précis, d'imposer des pénalités administratives et des amendes, comme c'est le cas avec le programme d'assurance-emploi. Comme ils sont en contact direct avec le client, ces organismes peuvent également l'informer et l'éduquer sur les risques et sur la meilleure façon de réagir en cas d'activités frauduleuses.

Tableau III-4
Éventail des rôles des intervenants



- Toutefois, ce ne sont pas tous les types d'activité économique qui concernent des entreprises ou des organisations. Dans ces cas, les ***organismes de réglementation*** peuvent jouer un rôle de contrôle et d'examen comparable à celui des entreprises et des organisations en plus de veiller au respect des lois et

de procéder à des enquêtes pour assurer l'efficacité, la justice et la transparence du marché. Cela englobe les pouvoirs de pénaliser les comportements erronés des participants au marché. Les cas qui s'avèrent justifier des enquêtes pénales sont transmis aux services de police.

- Les ***services de police*** ont, ou devraient avoir, la capacité de recueillir et de partager des renseignements sur les activités criminelles et de faire enquête sur des cas pour aboutir à des poursuites pénales. Les interactions entre services de police sont également nécessaires afin de transmettre les cas à ceux qui ont juridiction pour réaliser l'enquête ou qui disposent des compétences et des ressources voulues. De façon traditionnelle, on estime que c'est la GRC qui doit s'occuper des cas qui imposent des enquêtes à l'échelle nationale ou internationale ou qui ont une dimension technique complexe.

- Les ***avocats-conseils de la Couronne*** se consacrent surtout à l'évaluation des cas justifiant des poursuites et à leur traitement dans tout le système judiciaire pour obtenir des peines d'emprisonnement ou l'imposition d'amendes et de restrictions.

- Les ***ministères de la Justice*** fournissent le cadre politique et juridique de fonctionnement des organismes de réglementation et des services de police. Au niveau fédéral, le ministère de la Justice négocie également les ententes en vertu desquelles les services de police canadiens peuvent interagir avec ceux d'autres pays.

Aucun intervenant n'a à lui seul la responsabilité de veiller aux communications et à la coordination efficaces entre les divers groupes. Cela traduit le fait que chaque ensemble d'intervenants a ses propres objectifs et priorités. Seuls les services de police et les avocats-conseils de la Couronne s'intéressent à la prévention, aux enquêtes ou aux poursuites en cas d'activité criminelle alors que d'autres organisations cherchent essentiellement à atteindre des objectifs commerciaux ou à veiller au fonctionnement adéquat et efficace des mécanismes du marché. Les mauvaises communications et le manque de coordination entre les intervenants accroissent les risques de dédoublement des efforts lors des enquêtes ou la création de systèmes de contrôle parallèles.

En même temps, il faut disposer d'une solution complète et globale si on veut minimiser l'incidence des crimes économiques. Les goulots d'étranglement à un ou plusieurs endroits dans le suivi des dossiers, à quelque niveau d'intervention, ont pour effet d'affaiblir les efforts de l'ensemble des intervenants pour réduire l'incidence et les effets des crimes économiques. À l'heure actuelle, on estime que les principaux goulots d'étranglement sont causés par les restrictions de ressources et de temps imposées aux organismes de réglementation, aux services de police et aux services juridiques du gouvernement.

2. Les intervenants estiment que les ressources actuelles de la GRC empêchent le Programme de remplir son mandat, ce qui les a forcés à prendre leurs propres mesures correctrices

La réponse brève de la plupart des intervenants à la question de savoir ce qui se passerait si la GRC n'avait pas les ressources nécessaires pour remplir son mandat a été qu'elle ne les a pas. C'est-à-dire qu'on se trouve déjà dans une situation dans laquelle les ressources sont insuffisantes pour remplir de façon optimale le mandat du Programme.

Cette pénurie de ressources a eu les effets suivants :

a) Élargissement des activités de contrôle et d'enquête des entreprises et des organismes publics

Les entreprises et organisations ont dû élargir leurs activités de contrôle et d'enquête afin de détecter les incidents manifestes, de faire enquête sur ces incidents jusqu'au point où il faut décider, au mérite, d'entamer des poursuites pénales. Plus la détection et l'intervention ont lieu tôt et plus cela permet de minimiser les pertes de revenus.

La mise en place des systèmes de contrôle est une fonction qui convient bien aux entreprises et organisations parce qu'elles disposent de systèmes de traitement automatisé des transactions (p. ex. pour le traitement des transactions par cartes de crédit ou pour la commutation et la facturation des appels téléphoniques) et parce qu'elles peuvent facilement ajouter à leurs systèmes des logiciels sophistiqués pour analyser les courbes de transactions et trouver les cas douteux. De nombreux aspects des enquêtes pourraient cependant être réalisés soit par le Programme, soit par l'entreprise ou par l'organisation. C'est pourquoi ces organisations se sont senties contraintes d'accroître leurs capacités dans ce domaine.

Il n'est toutefois pas possible pour les organisations commerciales et les organismes de réglementation d'assumer la gamme complète des activités du Programme. Les compétences dans le domaine des enquêtes et de la cueillette de renseignements, plus les pouvoirs légaux dont bénéficient les agents de la GRC à titre d'agents de la paix, leur donnent des compétences précises qu'eux seuls peuvent exercer. Celles-ci ont une valeur pour les intervenants. C'est ainsi que le projet-pilote mené conjointement par le Programme, la Commission des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique et l'avocat-conseil de la région visant à combattre plus efficacement les activités illégales sur le marché des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique a été retenu comme un prototype d'approche nécessaire à l'avenir pour combattre les crimes économiques.

Les systèmes et les méthodes de contrôle des transactions deviennent des prolongements hautement sophistiqués des systèmes de base utilisés par les entreprises commerciales pour fournir et facturer leurs services. De nombreux intervenants ont accru leurs investissements dans ce domaine pour accroître la sophistication et la capacité de traitement des données de leur système de surveillance.

Du point de vue de la GRC, il est valable d'inciter les intervenants à se doter de tels systèmes quand ils sont prêts à le faire et peuvent se le permettre plutôt que de demander à la GRC de financer de tels développements.

Comme l'a signalé un intervenant à propos des transactions sur le marché des valeurs mobilières, il n'est pas nécessaire que la GRC élabore ses propres outils de contrôle pour détecter les manipulations du marché. Les bourses elles-mêmes ont les ressources nécessaires et éprouvent le besoin d'élaborer et de déployer des outils de surveillance sophistiqués pour contrôler ces activités. Ces intervenants estiment que les besoins des clients et du public seraient mieux servis si le Programme consacrait ses efforts aux enquêtes et à la poursuite des cas éventuels de manipulation du marché qui ont été détectés par les systèmes de surveillance des bourses.

Voici un exemple de ce qu'il est possible de faire dans ce domaine.

NASDAQ

«Les transactions sont contrôlées par le StockWatch Automated Tracking System (SWAT^{MC}), un système automatisé de surveillance des transactions à la fine pointe de la technologie qui suit toutes les transactions de seconde en seconde et qui permet d'identifier le terminal d'ordinateur à partir duquel l'ordre est parti. ...

L'équipe de détection des fraudes combine également les systèmes RADAR (Research and Data Analysis Repository) et SWAT pour réaliser des enquêtes sur les variations à long terme des prix des titres cotés sur NASDAQ et hors bourse pour détecter les fraudes ou les manipulations. ...

Avec cette réglementation, la NASD deviendra le premier organisme de réglementation à contrôler systématiquement Internet pour détecter les fraudes en valeurs mobilières quand elle mettra en place NetWatch, son nouveau système de surveillance automatisé d'Internet, en 1998. ... En utilisant un outil intelligent d'extraction de données avec des capacités poussées de recherches faisant appel au traitement du langage naturel, NetWatch analysera de façon cohérente et détaillée les communications sur Internet et fera le lien entre ces résultats et les activités réelles du marché et les nouvelles sortant sur les fils de presse.» (Trad.)[9]

---

[9] *National Association of Securities Dealers Inc. (NASD), **1997 Annual Report**, pages 27, 33 et 34.*

Le contrôle des transactions quand il n'y a pas de grandes organisations commerciales ou d'organismes de réglementation avec les ressources et les compétences nécessaires, comme dans le cas de la fraude par télémarketing, est un problème différent. Jusqu'à maintenant, aucune solution d'intervention efficace au nom des consommateurs individuels pour repérer les cas douteux n'existe, si ce n'est l'éducation soutenue des consommateurs pour aboutir à des taux plus élevés de déclaration des incidents.

b) Affaiblissement des effets dissuasifs

La participation visible et soutenue de la GRC dans les enquêtes sur des cas apparents de crimes économiques a un effet dissuasif important qui, d'après de nombreux autres intervenants, est relativement indépendant des résultats réels de ces enquêtes. Les groupes criminels ont l'impression que, au fur et à mesure que le volume de l'activité économique et criminelle a augmenté, la vigueur du Programme a diminué. Cela a eu pour effet de les inciter à élargir leurs activités et d'augmenter les pertes subies par les entreprises commerciales, les consommateurs individuels et les investisseurs.

c) Capacité limitée de réaction au nombre croissant d'activités criminelles aux niveaux national et international

Les commentaires qui suivent résument une autre conséquence de la diminution de la capacité du Programme à réagir à l'évolution de la demande. On peut considérer que c'est une situation classique dans de nombreux secteurs victimes de crimes économiques.

«De plus, de nombreuses manipulations de valeurs mobilières sont le fait de personnes qui se cachent derrière des sociétés de portefeuille étrangères, ce qui revient à dire que la détection et les enquêtes doivent être confiées à des services de police ayant un mandat national et international précis. La GRC doit consacrer les ressources voulues à ce type de crimes pour enquêter et poursuivre comme il convient et créer un effet dissuasif efficace. En particulier dans les cas qui posent des problèmes de juridiction étrangère, la GRC doit pouvoir remplir son mandat en faisant appel à des composantes internationales. Actuellement, rien n'indique que de telles enquêtes sont menées activement par la GRC.»

d) Étirement des enquêtes et faibles probabilités de condamnation

Au fur et à mesure que les ressources du Programme ont été exploitées au maximum, le temps nécessaire pour boucler les enquêtes et entamer des poursuites est devenu trop long, ce qui a nui à leur efficacité et à la probabilité d'obtenir des condamnations. Cette situation est encore aggravée par le manque de ressources dans les services juridiques de l'État, ce qui ajoute aux autres goulots d'étranglement et fait baisser les taux de condamnation. Le résultat est que les enquêteurs du Programme sont frustrés, les intervenants sont frustrés et les contrevenants courent moins risques.

e) Plus grande dépendance envers les pénalités administratives et les recours civils, et moindre capacité de contrôler les activités des groupes criminels organisés

Dans la mesure du possible, les entreprises et les organismes de réglementation se sont fiés à l'imposition de pénalités administratives et au déclenchement de recours civils pour limiter l'incidence des crimes économiques. Toutefois, les récidivistes et les groupes de crime organisé ont maintenu et élargi leurs activités parce que les possibilités de rendements financiers importants l'emportent sur les risques de poursuites pénales.

f) Popularité croissante du Canada comme base pour certains types de crimes économiques à l'échelle internationale

La législation canadienne, et les exigences qu'elle impose pour entamer des poursuites et obtenir des condamnations dans le cas des crimes économiques, n'ont pas évolué au même rythme que dans les autres pays industrialisés, notamment aux États-Unis. C'est pourquoi au fur et à mesure que les activités criminelles sont contrées dans certains pays, elles se déplacent vers d'autres où la lutte est moins rigoureuse. C'est ainsi que depuis que les États-Unis ont resserré leur législation fédérale sur la fraude par télémarketing, le Canada, dont une seule province (Colombie-Britannique) se classait dans les dix premiers États ou provinces au titre de la fraude par télémarketing, avait en 1997 quatre provinces parmi les 11 premiers territoires dans ce domaine (l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta qui se classaient respectivement quatrième, sixième, huitième et onzième).[10]

g) Lacunes de cueillette et de diffusion proactives de renseignements

La plupart des intervenants déclarent que cette fonction n'est pas remplie du tout ou, dans le meilleur des cas, de façon sporadique. La plupart ajoutent que le fait de disposer de meilleurs renseignements améliorerait la capacité de la GRC et des intervenants à mettre les auteurs de crimes économiques en position défensive. De bons renseignements permettraient à la GRC de jouer un rôle plus proactif, en partenariat avec les autres intervenants.

La déclaration suivante du directeur général du National Criminal Intelligence Service (NCIS) du Royaume-Uni résume bien l'intérêt qu'il y a à disposer de bons renseignements :

> *«Il faut changer nos méthodes de travail policier pour s'adapter à la nouvelle ère technologique.* ***Au lieu de réagir aux délits qui sont déclarés, nous aurions grand avantage à prendre de l'avance et à faire du renseignement****. Nous*

---

10 National Fraud Information Centre, 1997 Telemarketing Scam Statistics, Washington DC, 1998. Ces classements reposent sur le nombre de plaintes reçues par le Centre au sujet des tentatives ou des cas réels de fraude par télémarketing.

avons besoin d'agents spécialisés, ayant des connaissances techniques et bénéficiant du soutien d'experts. Nous sommes convaincus qu'une telle approche, assortie du soutien mutuel des organismes d'exécution de la loi et de l'industrie, permettrait de faire face au nouveau défi que devront affronter les forces policières au cours du prochain siècle.»[11] *(Trad.) (gras ajouté)*

En même temps, de nombreux intervenants affirment avoir le plus haut respect pour la compétence et l'engagement des agents individuels et pour leurs efforts malgré les contraintes imposées sur le plan des ressources et de la gestion. Le problème n'en est pas un de rendement des agents mais bien d'une efficacité optimale pour l'ensemble du Programme.

3. Les intervenants s'attendent à ce que la GRC assume un rôle de leader

En ce qui concerne les priorités relatives, la plupart des intervenants estiment que la GRC devrait se concentrer sur les éléments suivants :

- Les dossiers impliquant des groupes de crime organisé et entraînant des pertes ou des dérèglements graves. En d'autres termes, «attaquez-vous aux gros poissons et montrez-vous dissuasifs pour les petits». La participation de la GRC aux enquêtes sur les crimes économiques a, en soi, un effet dissuasif.

- Les dossiers qui comportent un élément national ou international, qui sont en général plus complexes et nécessitent des niveaux plus élevés de compétences techniques, que n'ont pas toujours les services de police provinciaux ou municipaux.

- Les dossiers qui concernent de nouvelles menaces ou de nouveaux risques afin de freiner la généralisation des nouvelles méthodes criminelles et de s'assurer que la GRC demeure en tête. (La plupart des intervenants s'attendent à ce qu'il y ait des chevauchements importants entre les trois types de dossiers.)

- L'adoption d'un rôle de leader et de coordonnateur, grâce à la mise en place d'une forte capacité de renseignement et au partage d'information avec les intervenants concernés, ce qui permettra d'aboutir à une approche plus proactive à la lutte contre les crimes économiques. Cette approche de leader n'empêche pas les ententes de partenariat qui sont nécessaires pour exploiter au mieux les diverses forces de chacun des participants.

Cela signifie que les agents de la GRC devraient avoir le niveau de formation voulu pour mener à bien ces dossiers plus complexes et qu'il faut parvenir à la continuité, c'est-à-dire à

---

11 *«Criminal Misuse of Internet: Policing Challenge of 21st Century», article de presse citant Albert Pacey, directeur général du NCIS, 28 mai 1997.*

la conservation d'un niveau cohérent de compétences et d'expérience, et à la cohérence des approches dans tout le pays.

IV.

Évaluation du mandat du Programme et des problèmes connexes d'intérêt national et d'harmonisation internationale

Ce chapitre examine deux aspects du mandat du Programme de la police économique, soit la portée du mandat, tel qu'il est défini actuellement, et la structure de la «norme de l'intérêt national». Notre analyse et les conclusions auxquelles nous parvenons sur ce mandat sont en relation directe avec le quatrième objectif primaire de cette étude – *Définir clairement ce que signifie l'expression «rôle et intérêt national» du Programme de la police économique* (OP4).

Ce chapitre étudie ensuite deux autres objectifs de l'étude, qui sont reliés au mandat et à la norme d'intérêt national :

- *Élaborer une méthodologie permettant de déterminer les avantages relatifs que retirent les principaux intervenants, aux niveaux fédéral et provincial, et donc de répartir de façon plus précise les coûts du Programme entre ses participants.* (OP2)

- *Recommander dans quelle mesure le Canada et les États-Unis doivent harmoniser leurs efforts d'exécution de la loi pour assumer leurs responsabilités dans le domaine de la criminalité économique.* (OP5)

A. Nécessité d'un mandat clair et bien défini pour le Programme

Une définition claire du mandat du Programme de la police économique est essentielle pour fixer le niveau et la combinaison de ressources qui lui sont nécessaires. Le mandat définit la portée et l'axe des activités à entreprendre ainsi que la nature des résultats attendus en fonction des ressources affectées au Programme. Les réalités budgétaires d'aujourd'hui ont pour conséquence que la GRC ne peut pas accepter toutes les demandes d'aide qu'elle reçoit du public, du secteur privé ou d'autres intervenants. Un mandat clair lui permettra donc de définir les règles de base qui pourront aider les gestionnaires et les enquêteurs du Programme, partout au pays, à prendre des décisions cohérentes sur les dossiers soumis. On trouvera en annexe B une copie du mandat actuel, publié en décembre 1997.

On évalue ici la clarté du mandat du Programme de la police économique en déterminant dans quelle mesure il :

- résume les résultats recherchés, c'est-à-dire ce que l'on veut faire et pour qui;
- précise les principales capacités opérationnelles, c'est-à-dire celles qui sont nécessaires pour atteindre les résultats voulus;
- cerne les grands domaines prioritaires, c'est-à-dire les activités criminelles et les types de crimes économiques auxquels le Programme devrait accorder la priorité la plus élevée.

Nos conclusions sur les deux premiers points sont données ci-dessous tandis que la section suivante traite des principales priorités du Programme dans le cadre de l'analyse de son rôle et de l'intérêt national. Le tableau IV-1 résume notre démarche pour évaluer le mandat ainsi que les modifications et les additions que nous y recommandons, indiquées en italique.

1. Il faut préciser dans le mandat les résultats attendus par opposition aux efforts

Dans la version actuelle du mandat, on accorde la priorité aux efforts attendus en ne faisant que peu ou pas référence aux résultats ou aux effets visés. Cela a pour conséquence que les enquêtes constituent la seule préoccupation du Programme. Il est important d'aller au-delà de celles-ci et de définir ce que le Programme essaie de réaliser en menant ces enquêtes.

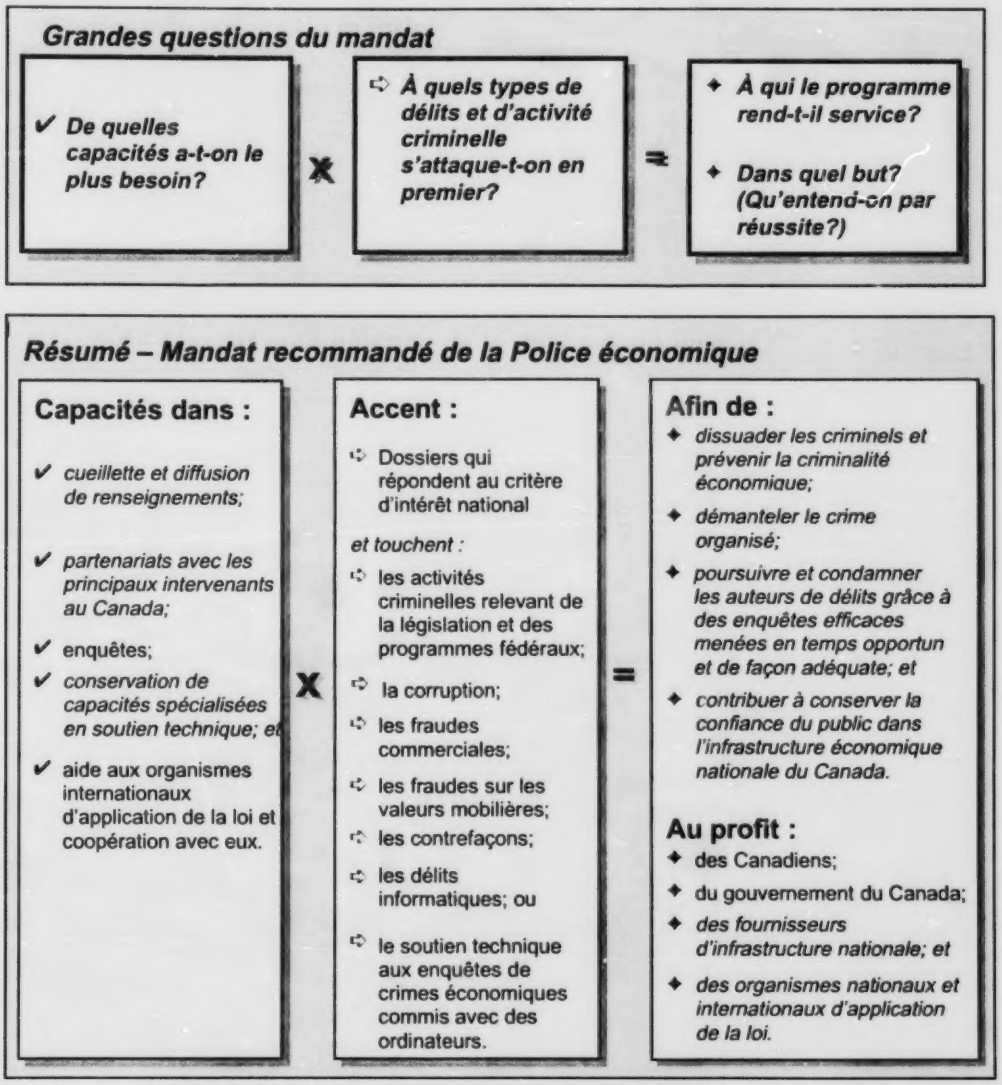
À notre avis et d'après les commentaires recueillis auprès des intervenants et des membres du Programme, il y a trois grands types de résultats à atteindre :

1. La ***dissuasion*** des auteurs réels et éventuels de délits, la ***prévention*** de la criminalité économique, en particulier celle liée aux tendances qui préoccupent le plus les services de police, les entreprises, les organismes de réglementation et les responsables de la justice du monde entier, et le ***démantèlement des organisations criminelles***. C'est ainsi que les deux chapitres précédents ont relevé une série de défis caractérisés par un milieu dans lequel les crimes économiques ont une nature de plus en plus nationale ou internationale, dans lequel les criminels utilisent des technologies informatiques de pointe pour faciliter leur travail et les groupes de crime organisé sont de plus en plus présents.

2. ***La poursuite et la condamnation*** des auteurs de délits grâce à des enquêtes efficaces, faites en temps opportun et de façon adéquate.

3. La conservation d'un degré élevé d'***intégrité*** et de ***confiance du public*** dans l'infrastructure économique du Canada. On entend ici par « confiance » non seulement la confiance du grand public canadien, mais également celle des investisseurs et des consommateurs canadiens et internationaux.

Tableau IV-1
Structure recommandée et contenu de base du mandat du Programme



2. Il faut également préciser quels sont les principaux intervenants servis par le Programme

En plus, le mandat actuel n'indique pas clairement qui il sert, si ce n'est d'une vague référence à s'occuper des *«crimes économiques dans les cas où les intérêts du gouvernement du Canada et des Canadiens sont en jeu»*. Bien que ce soit exact, il serait utile de préciser

davantage l'éventail des bénéficiaires du Programme. Il nous semble nécessaire d'indiquer quatre grands groupes d'intervenants :

1. ***Le gouvernement du Canada***, qui est à la fois un bénéficiaire direct, en raison du travail du Programme sur les dossiers concernant la législation et les programmes fédéraux, et indirect, en conséquence de la lutte contre le crime économique et du maintien de l'intégrité de l'infrastructure économique du pays.

2. ***Le grand public canadien***, qui en bénéficie directement à titre de consommateurs et d'investisseurs grâce aux efforts du Programme pour assurer l'équité et la transparence des pratiques commerciales, et qui en profite indirectement vu la contribution de ces pratiques au maintien de l'intégrité de l'infrastructure économique.

3. ***Les organismes publics et privés qui fournissent les éléments constitutifs de cette infrastructure économique*** qui effectuent les transactions d'affaires ou qui réglementent le fonctionnement des marchés connexes. Ces organismes profitent des efforts du Programme pour prévenir la criminalité et les menaces au fonctionnement de l'infrastructure.

4. ***Les organismes internationaux d'exécution de la loi, et les autres organismes canadiens de ce secteur***, qui en retirent toute une gamme d'avantages. Les organismes internationaux profitent des ententes de réciprocité pour lutter contre les activités criminelles internationales, alors que les organismes canadiens tirent profit des possibilités de poursuite nationale et internationale et des capacités de remplir des tâches plus complexes et plus exigeantes.

3. Si les enquêtes sont au cœur du Programme, il ne faut pas négliger pour autant les activités de soutien

Les enquêtes sont au cœur des activités du Programme et, en ce sens, ont une place prépondérante dans la définition du mandat. Toutes les ressources et tous les efforts ne sont cependant pas entièrement consacrés à la conduite des enquêtes. Il ne faut pas négliger ces capacités complémentaires ou de soutien et il nous paraît nécessaire de faire état des suivantes :

1. ***La cueillette et la diffusion de renseignements***. La cueillette de renseignements dans des domaines comme l'identification, le suivi et le ciblage des groupes criminels, l'analyse des diverses techniques criminelles, le suivi des tendances des divers types de délits, ont été cités par de nombreux organismes d'exécution de la loi comme des activités essentielles pour rester maître du jeu. En ce sens, il faut en faire mention de façon explicite dans le mandat.

2. ***Les partenariats avec les principaux intervenants***, en particulier avec les entreprises et les organismes publics qui fournissent des infrastructures et les organismes réglementaires sectoriels. Les propos recueillis auprès de ces

intervenants montrent qu'ils désirent réellement conclure des accords permettant de coordonner leurs activités et celles de la GRC afin de maximiser les effets obtenus par chacun d'eux. Les partenariats sont également essentiels pour la cueillette et pour la diffusion des renseignements.

3. ***Les enquêtes sur les activités présumées criminelles*** qui sont l'activité essentielle du Programme.

4. ***La conservation des capacités spécialisées de soutien technique*** pour réaliser certains types d'enquêtes (p. ex. dossiers de délits informatiques), pour appuyer les enquêtes sur des délits perpétrés à l'aide d'ordinateurs (crimes économiques assistés par ordinateur) et pour gérer la sélection et la gestion des dossiers importants et complexes.

5. ***L'aide aux organismes internationaux d'exécution de la loi et la coopération avec eux***. Si cela peut paraître évident il faut reconnaître que la gestion des activités de coopération internationale, à l'échelle du Programme et pour des enquêtes précises, nécessite des compétences et des ressources particulières.

B. L'intérêt national, en matière d'exécution de la loi, met l'accent sur l'intégrité de l'infrastructure économique nationale et sur la confiance du public dans cette infrastructure

Le choix des grands axes du mandat du Programme doit être déterminé dans une large mesure par la réponse à la question : «*Qu'entendons-nous par rôle et intérêt national dans le cas du Programme de la police économique?*» (OP4). Pour répondre à cette question, il faut répondre à trois sous-questions :

1. Qu'entendons-nous par intérêt national dans le contexte de la criminalité économique?

2. Quels sont les crimes économiques qui sont le plus étroitement liés à l'intérêt national?

3. Quels critères le Programme devrait-il utiliser dans sa «norme de l'intérêt national»?

1. Qu'entendons-nous par intérêt national dans le contexte de la criminalité économique?

La plupart des analyses des conséquences et des problèmes, au sens large, soulevés par la criminalité économique font à peine mention de l'intérêt national et peu en donnent une

définition précise. À notre avis, et en utilisant les renseignements disponibles[12], l'intérêt national dans le domaine de l'exécution de la loi est rattaché aux points suivants :

- ***La protection de l'intégrité de l'infrastructure économique nationale***, qui comprend les fournisseurs d'infrastructure des secteurs public et privé.

- ***L'entretien de la confiance du public dans l'intégrité et la sécurité de l'infrastructure***, qui touche les divers éléments de structure de marché et les systèmes de transactions, ainsi que l'intégrité et l'équité des recettes fédérales (p. ex. recouvrement de l'impôt) et des programmes sociaux (p. ex. l'assurance-emploi). En ce sens, la confiance du public fait référence à la confiance du grand public en général à titre de consommateurs et d'investisseurs, ainsi qu'à la confiance des consommateurs et des investisseurs internationaux.

- ***L'entretien de la confiance du public dans l'intégrité de la gestion publique et de la surveillance politique du fonctionnement du gouvernement.***

- ***Le maintien d'une économie souple et concurrentielle*** dans laquelle les exigences d'exécution de la loi sont équilibrées par rapport aux besoins de réactivité et de compétitivité du volet commercial.

- ***Une gestion efficace des ressources pour optimiser les dépenses d'exécution de la loi*** dans toutes les juridictions et pour tous les types d'intervenants (organismes d'exécution de la loi, organismes réglementaires et organismes des secteurs public et privé).

- ***Des approches cohérentes de l'exécution de la loi*** dans les cas d'incidents concernant des crimes économiques au Canada.

Les trois premiers éléments de l'intérêt national concernent les résultats auxquels l'exécution de la loi devrait contribuer conjointement avec les autres politiques et les programmes du gouvernement. Les trois derniers éléments ont trait à l'efficacité et au rendement des activités d'exécution de la loi.

Aucun organisme ne peut prétendre à lui seul assurer ou conserver l'intérêt national. Le Programme de la police économique a un rôle important à jouer, en coopération avec les organismes de réglementation et les organisations des secteurs public et privé, ainsi que qu'avec les organismes internationaux d'exécution de la loi.

---

12 Ces opinions reposent largement sur une définition de l'intérêt national australien dans le domaine de l'exécution de la loi, tel que défini dans la Australian Federal Police Act de 1979, et dans une étude ultérieure intitulée The Review of Commonwealth Law Enforcement Arrangements, réalisée en 1994.

2. Quels sont les crimes économiques qui sont le plus étroitement liés à l'intérêt national?

En théorie, tous les types de crimes économiques peuvent nuire à l'intérêt national. Certains peuvent avoir des effets plus marqués sur l'intégrité de l'infrastructure économique nationale (p. ex. les fraudes de cartes de paiement ou en valeurs mobilières) que sur l'intégrité de la gestion publique et de la surveillance politique ou sur d'autres (p. ex. les cas de fraude ou de corruption relevant de la législation et des programmes fédéraux), mais tous ces délits peuvent amoindrir la confiance du public si les organismes d'exécution de la loi les ignorent dans une large mesure.

La question qui se pose alors ne concerne pas les types de délits qui nuisent à l'intérêt national et qui relèvent par conséquent du mandat du Programme, mais bien les types d'activité criminelle qui devraient relever du mandat.

Les délits commis contre les programmes fédéraux peuvent constituer une exception, en ce sens qu'il s'agit d'un type de délit qui relève directement du mandat de la GRC. Toutefois, cela ne devrait pas empêcher ce service de police de collaborer avec les ministères concernés pour trouver des façons moins coûteuses de s'attaquer à certains types d'activités criminelles, en particulier s'il est possible de réaliser des économies en temps et en ressources tout en réussissant à réduire l'incidence de ces activités criminelles. C'est ainsi que l'utilisation des capacités internes d'enquête ou obtenues en sous-traitance auprès du secteur privé, par exemple des firmes de comptabilité judiciaire, et le recours aux pénalités et aux contrôles de nature administrative et civile permettraient, dans de nombreux cas, de réaliser des économies.

Lors de nos entrevues, les intervenants ont régulièrement mentionné une gamme d'activités pour lesquelles, à leur avis, le Programme est mieux placé et qui pourraient constituer un apport important à la protection de l'intérêt national :

- Les enquêtes des dossiers qui :
  - impliquent des groupes de crime organisé et entraînent des pertes ou des dérèglements importants;
  - touchent les fraudes systémiques, les délits informatiques à grande échelle et les autres types de crimes économiques;
  - ont une dimension régionale, nationale ou internationale;
  - ont un niveau de complexité qui nécessite des niveaux élevés de compétences et des connaissances spécialisées pour effectuer une enquête;
  - présentent de nouvelles menaces et de nouveaux risques.

  (Ces diverses catégories ne sont pas mutuellement exclusives.)

- La cueillette, l'analyse et la diffusion de renseignements.

La section suivante étudie comment ces activités peuvent orienter la sélection des dossiers et d'autres activités ainsi que l'attribution des priorités.

3. Quels critères faut-il utiliser pour la «norme d'intérêt national»?

Un grand nombre de services de police spécialisés définissent dans leur mandat des critères pour guider le choix des enquêtes et l'attribution des priorités. On peut citer comme exemple le Serious Fraud Office du Royaume-Uni et la Australian Federal Police, dont les critères sont résumés au tableau IV-2.

Tableau IV-2
Critères de sélection des dossiers utilisés par d'autres organismes d'exécution de la loi

Australian Federal Police (AFP) – Définition des priorités pour les nouveaux dossiers

L'AFP utilise un ensemble de critères, regroupés en deux catégories, pour déterminer la priorité à accorder aux dossiers ou aux tâches qui lui sont présentées et qui nécessitent d'engager les ressources de l'AFP.

Essentiel

L'AFP doit s'occuper de toute tâche entrant dans cette catégorie. Les problèmes de nature politique, stratégique ou opérationnelle qui découlent de l'acceptation du dossier sont abordés par le National Priorities Group (un groupe national composé d'agents supérieurs, y compris le commissaire). Les éléments dont on tient compte sont :

- les demandes provenant directement du gouvernement;
- la nature criminelle et les effets du délit;
- les conséquences politiques ou la sensibilité élevée de la question;
- les directives données par le National Priorities Group de l'AFP;
- les obligations découlant des traités et des conventions (p. ex. aide à des organismes internationaux).

Très important

Ces critères aident à déterminer la «valeur» qu'il y a à entreprendre diverses tâches et donc la façon de déterminer leur importance relative par rapport aux autres tâches ou dossiers transmis. Les éléments dont on tient compte sont :

- la nécessité d'une intervention dans un délai précis;
- la priorité par rapport aux autres tâches en cours;
- la valeur dissuasive;
- l'à-propos de la participation de l'AFP (ses pouvoirs en la matière sont-ils clairs? des mesures administratives ou civiles seraient-elles mieux adaptées? l'AFP dispose-t-elle des compétences nécessaires? un autre organisme devrait-il prendre la direction des opérations (avec le soutien de l'AFP)? etc.);
- les possibilités de retombées importantes pour le Commonwealth;
- la quantité de ressources à engager;
- la valeur en matière de renseignement;
- la valeur en matière de formation et de perfectionnement;
- les probabilités de réussite;
- la possibilité de renforcer les accords nationaux et internationaux de coopération;
- la possibilité d'établir une nouvelle orientation stratégique pour l'AFP;
- le besoin de cohérence (p. ex. l'AFP peut avoir réalisé une tâche comparable ou s'être occupée d'un dossier similaire par le passé);
- les alliances stratégiques (p. ex. en vertu d'une entente ou d'un protocole d'entente en vigueur avec un autre organisme).

Tableau IV-2 (suite)
Critères de sélection des dossiers utilisés par d'autres organismes d'exécution de la loi

Serious Fraud Office (SFO) – Critères d'acceptation des dossiers

Le principal critère pour décider si le SFO doit accepter un dossier est que la fraude soupçonnée est telle que l'enquête devrait être dirigée par les personnes responsables de la poursuite.

On tient également compte d'autres éléments, touchant les caractéristiques du cas proposé :

- les montants risqués ou perdus atteignent au moins 1 million de livres (comme marque de gravité et probabilité de préoccupation publique, plutôt que comme indicateur principal de pertinence);
- le dossier risque d'attirer l'attention des médias nationaux et de susciter l'inquiétude de la population;
- l'enquête nécessite des connaissances hautement spécialisées;
- le dossier a une dimension internationale importante;
- il faut pour le traiter regrouper des compétences en droit, en comptabilité et dans le domaine des enquêtes;
- le cas semble complexe et il peut justifier le recours aux pouvoirs de l'article 2 (imposant aux personnes faisant l'objet de l'enquête de fournir des renseignements et de produire des documents précis).

Aucun de ces éléments pris individuellement ne doit être estimé nécessairement péremptoire.

Le mandat actuel du Programme fait état d'une norme d'intérêt national qui comporte quelques éléments communs aux deux exemples donnés au tableau IV-2. Toutefois, nous estimons qu'il faut y apporter un certain nombre de modifications pour qu'il oriente le Programme de façon à assurer une contribution à la défense de l'intérêt national. En conséquence, nous recommandons qu'on incorpore au texte du mandat une norme de l'intérêt national révisée, apparaissant au tableau IV-3.

L'examen des critères présentés au tableau IV-3 révèle :

- L'attribution de la priorité aux dossiers plus complexes et plus importants, nécessitant un niveau élevé de compétences pour mener des enquêtes, impliquant des groupes de crime organisé et susceptibles de provoquer l'inquiétude au sein de la population et dans le monde politique. Cela veut dire qu'une partie importante des dossiers retenus entreront dans les niveaux de complexité 2 et 3 du SIG.

- Le traitement prioritaire, en supplément ou en remplacement, des dossiers qui concernent l'apparition de nouvelles méthodes criminelles. Il devrait en être de même de ceux qui offrent d'importantes possibilités de dissuasion ou pour lesquels aucune pénalité civile ou administrative efficace n'existe.

Tableau IV-3
Norme d'intérêt national recommandée pour le Programme

Le Programme de la police économique s'adonne à des enquêtes, et à des activités connexes, comportant un ou plusieurs des facteurs suivants :

- ❑ L'implication de groupes de crime organisé.
- ❑ Des fraudes systémiques à grande échelle touchant un grand nombre de victimes ou entraînant des risques ou des pertes d'envergure au plan financier.
- ❑ Des délits complexes :
  - avec un degré élevé de sophistication;
  - nécessitant un niveau élevé de compétences d'enquête ou techniques; et
  - ayant une portée nationale ou internationale.
- ❑ Une préoccupation ou un intérêt public manifestes (aux échelle régionale, nationale ou internationale) parallèlement à un intérêt politique réel ou possible.
- ❑ L'émergence de nouveaux risques apparents ou de nouvelles méthodes criminelles qui pourraient se diffuser rapidement ou être à l'origine de pertes ou de risques financiers importants si on ne s'en occupait pas.
- ❑ La possibilité d'un effet dissuasif important, soit en envoyant un message aux groupes criminels, soit en incitant les consommateurs et les investisseurs à être plus prudents.
- ❑ Les pénalités administratives découlant de poursuites civiles, ou des interventions de ce genre, se révèlent inefficaces.
- ❑ Des mesures sont exigées en vertu des dispositions d'un traité, d'une entente ou d'un protocole d'entente avec d'autres organismes d'exécution de la loi, des organismes de réglementation ou des groupes sectoriels représentant les intérêts des entreprises et organismes des secteurs de l'économie touchés par l'activité criminelle en question.

Il est également souhaitable de mettre en place un «groupe de définition des priorités du Programme et des dossiers» composé d'un petit nombre de cadres supérieurs du Programme (p. ex. le directeur, les agents responsables des diverses catégories de délits et les gestionnaires des régions) pour résoudre les questions concernant l'évaluation de certains dossiers et pour étudier régulièrement le fonctionnement de la norme d'intérêt national et les résultats du Programme.

- Un besoin probable de nommer un groupe de définition des priorités du Programme et des dossiers pour résoudre les problèmes concernant la sélection des dossiers devant faire l'objet d'enquêtes (parce qu'il y aura toujours des cas particuliers), pour évaluer régulièrement les résultats atteints par rapport au mandat et pour déterminer si le mandat continue à répondre aux attentes fixées pour le Programme par les cadres supérieurs de la GRC et par son Ministre.

Une question tout aussi importante est celle de savoir ce qu'il advient des dossiers qui ne répondent pas à la norme d'intérêt national du Programme. Ceux-ci devront être confiés aux services de police provinciaux (sections des délits commerciaux de la GRC ou sections des enquêtes générales (SEG) dans les provinces où la GRC assure des services de police à contrat) ou aux services de police municipaux. La norme d'intérêt national suppose que les dossiers qui ne sont pas retenus par le Programme peuvent être pris en charge par les autres organismes d'exécution de la loi, avec les ressources et les capacités dont ils disposent. De plus, un certain nombre de dossiers doivent permettre d'engager des poursuites ou des recours civils pour obtenir des condamnations de nature administrative, ce qui nécessitera des ententes avec les organisations concernées pour s'assurer que ces dossiers ne passent pas entre les mailles du système.

Nous n'avons pas établi un critère de «valeur importante». Les attentes des intervenants et la protection de l'intérêt national, en matière d'exécution de la loi, ont davantage trait à la confiance du public et à l'intégrité de l'infrastructure économique, qui nécessitent de s'attaquer aux dossiers ayant des valeurs différentes pour obtenir les effets les plus dissuasifs possibles. La confiance du public et l'intégrité de l'infrastructure économique seront souvent associées aux dossiers entraînant des pertes ou des risques de pertes importants, mais pas toujours. De plus, les dossiers mêmes du Programme montrent qu'il n'y a pas de corrélation entre la valeur associée à un dossier et la quantité de temps nécessaire pour le mener à terme (en principe sa complexité).

Étant donné ce qui précède, nous estimons que le mandat doit continuer à couvrir les domaines suivants de la criminalité économique :

- les fraudes commerciales, y compris les fraudes par télémarketing et les fraudes sur Internet;
- les fraudes en valeurs mobilières;
- les fraudes de cartes de paiement;
- la contrefaçon de devises;
- les délits informatiques (accès non autorisé et méfaits concernant des données);
- le vol de télécommunications;

- la législation et les programmes fédéraux, ce qui comprend les enquêtes sur les faillites, les crimes économiques faisant du gouvernement du Canada une victime, par exemple les fraudes, la corruption et le vol d'argent ainsi que les infractions exigeant la *mens rea* en vertu de la législation fédérale, énumérées dans le mandat actuel (à l'exclusion de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui, nous a-t-on dit, a été transférée à l'Unité mixte des produits de la criminalité).

Il serait éventuellement possible d'ajouter le vol de logiciels aux types de délits couverts par le Programme. On entend par vol de logiciels les copies illégales de logiciels, le plus souvent des applications de travail autonome ainsi que des logiciels pour la maison et des jeux.[13]. On nous a souvent mentionné que le vol ou la piraterie de logiciels est un délit important qui entraîne des pertes évaluées à 360 millions de dollars au Canada (revenus perdus par les fabricants de logiciels)[14]. Toutefois, ce type de délit n'a probablement pas des effets aussi néfastes sur l'intégrité globale de l'infrastructure économique nationale, et sur la confiance du public, que, par exemple, les délits informatiques.

Nous recommandons que le groupe de définition des priorités du Programme et des dossiers étudie les caractéristiques de la piraterie des logiciels plus en profondeur et détermine, en consultation avec leurs collègues des autres services de la GRC, si cette piraterie doit relever du mandat du Programme en constituant un prolongement des délits informatiques.

C. Évaluation des avantages relatifs pour les principaux intervenants

Le second objectif primaire de notre travail a été de *concevoir une méthodologie permettant de déterminer les avantages relatifs que retirent les principaux intervenants, aux niveaux fédéral et provincial, et donc de répartir de façon plus précise les coûts du Programme entre ses participants.* Il est possible, dans ce contexte, d'interpréter le terme «avantages» de deux façons :

- Comment les principaux intervenants profitent-ils du travail des agents du Programme? Est-il possible de décomposer ces avantages pour en attribuer une partie à chaque intervenant?

- Comment les niveaux fédéral et provincial profitent-ils des ententes actuelles de police à contrat permettant de combler des postes de lutte contre les crimes économiques aux niveaux fédéral et provincial (c.-à-d. dans toutes les provinces sauf

---

*13 Voir par exemple «Software piracy easy, prolific and too well accepted by Canadians», **Silicon Valley North**, Ottawa, mai 1998.*

*14 Résultats de l'étude sur la piraterie **1996 BSA/SPA Piracy Study**, réalisée par l'organisation américaine Business Software Alliance (BSA) et la Software Publishers Association (SPA), mai 1997. (www.spa.org/piracy/releases/96tables.htm)*

l'Ontario et le Québec)? Ces avantages correspondent-ils aux modalités actuellement convenues de partage des coûts et de répartition des ressources?

Après une analyse soignée des résultats de nos entrevues, nous sommes parvenus à la conclusion qu'il est impossible de mesurer de façon distincte les avantages que retirent chacun des principaux intervenants. Cela ne peut donc pas servir de base à une méthodologie de répartition des ressources. Toutefois, il est possible de procéder à des comparaisons, à titre indicatif, de la seconde interprétation des «avantages», qui compare le nombre actuel de postes fédéraux et provinciaux pour évaluer les besoins en fonction de la population par poste en Ontario et au Québec. Nous recommandons d'utiliser cette approche pour l'analyse et la planification des négociations contractuelles, mais non comme méthode définitive car les hypothèses qui la sous-tendent sont soumises à un certain nombre de limites importantes.

Les sections qui suivent résument les conclusions de ces deux axes d'analyse et présentent nos recommandations concernant l'approche que le Programme devrait retenir pour les futures négociations de contrats avec les provinces.

1. Les gouvernements fédéral et provinciaux sont les principaux intervenants, mais le public et les divers organismes ne font pas la distinction entre les avantages retirés par le fédéral et les provinces, ou ne peuvent pas faire cette distinction

Il est important, comme première étape, d'identifier les principaux bénéficiaires et de cerner les avantages qu'ils recherchent. Chacun des principaux intervenants (répertoriés au Chapitre III) ainsi que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans leurs fonctions générales d'établissement de politiques et de financement, s'attendent à retirer un certain nombre d'avantages. Le tableau IV-4 résume l'évaluation que nous en faisons.

À la lumière de ce résumé, on constate que :

- Le maintien de l'intégrité des divers éléments de l'infrastructure économique, et la confiance du public envers ces divers éléments, sont des avantages que recherchent le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, ainsi que les organismes publics et privés qui fournissent et entretiennent ces infrastructures physiques.

- Les membres du public attendent des avantages comparables dans la mesure où la confiance qu'ils ont dans l'infrastructure dépend du maintien de pratiques et de systèmes sûrs, sécuritaires et transparents dans les domaines du commerce et de l'administration.

- Les avantages décrits au tableau IV-4 sont des biens publics. Les biens publics que nous retirons de l'exécution de la loi, à titre de citoyens du Canada, sont inséparables des biens publics dont nous profitons comme citoyens dans une province donnée, c'est-à-dire que ces avantages constituent un même ensemble

pour le public. La tendance aux réseaux et aux marchés d'affaires mondiaux renforce cette perception indivise des avantages.

Tableau IV-4
Principaux intervenants et avantages attendus de la Police économique

Intervenants/ organisations	Avantages attendus des activités de police du Programme
Grand public	• Pratiques et systèmes commerciaux et administratifs sûrs, sécuritaires et transparents. • Confiance dans les éléments de l'infrastructure économique qui n'entraînent aucun dérèglement ou dommage aux « identités économiques » individuelles, et volonté de les utiliser. • Protection des biens et de l'épargne.
Entreprises et organismes publics	• Réduction maximale des pertes, des dérèglements et des dommages imputables aux crimes économiques. • Conservation de la capacité de faire concurrence et d'attirer les investisseurs (y compris le gouvernement fédéral comme intervenant finançant certaines prestations de services du secteur public). • Confiance du public dans l'intégrité des produits, des services et des systèmes.
Organismes de réglementation	• Contribution à la réduction au minimum de l'incidence des crimes économiques grâce aux effets de la prévention, de la dissuasion et des poursuites contre les criminels. • Contribution au maintien de marchés justes, transparents et efficaces. • Confiance du public dans l'intégrité des marchés et des cadres de protection des consommateurs.
Gouvernement fédéral	• Réduction au minimum des pertes, des dérèglements et des dommages subis par les ministères du gouvernement fédéral du fait de crimes économiques. • Conservation de l'image favorable du Canada comme lieu d'investissements et d'affaires en assurant la protection de l'intégrité de l'infrastructure économique et l'entretien de la confiance du public. • Protection de l'intégrité et de l'équité des programmes sociaux et de la perception des revenus, aboutissant à la meilleure valeur possible pour les contribuables. • Niveaux de dépenses optimaux, dépenses justifiées et efficaces, au titre de l'exécution de la loi.
Gouvernements provinciaux	• Conservation de l'intégrité de l'infrastructure économique provinciale comme composante de l'infrastructure économique nationale. • Entretien de la confiance du public dans les éléments de cette infrastructure. • Réduction au minimum des pertes, des dérèglements et des dommages imputables aux crimes économiques commis contre les ministères provinciaux, qu'ils soient commis au sein de la province, dans une autre province ou à l'étranger.

2. Il est possible de décrire l'origine des avantages pour les gouvernements provinciaux mais non de les quantifier

Les mesures prises par le Programme de la police économique pour combattre les activités criminelles donnent un ensemble d'avantages dont on peut croire qu'ils réduiront l'incidence ou l'ampleur des crimes économiques au sein de chaque province par rapport aux taux qu'on enregistrerait si ces provinces ne pouvaient s'en remettre qu'à des programmes provinciaux de police économique. Ces avantages se présentent sous les formes suivantes :

- Les mesures prises pour combattre les crimes économiques en dehors des domaines relevant de la juridiction et des programmes du fédéral font probablement réduire les taux provinciaux de crimes économiques dans deux domaines :

  - les effets et les avantages directs générés quand le Programme s'attaque à des délits commis dans une province donnée, ou par un groupe criminel donné, ce qui entraîne une réduction des risques pour les consommateurs et les investisseurs et améliore l'intégrité de l'infrastructure économique;

  - les effets et les avantages indirects découlant des mesures prises par le Programme dans d'autres provinces ou à l'échelle internationale qui peuvent empêcher les pertes subies par les consommateurs résidant dans la province ou envoyer un message énergique de dissuasion aux groupes locaux commettant des crimes économiques.

- Les mesures prises en relation avec la législation et les programmes fédéraux sont destinées à répondre aux besoins des ministères et des organismes du gouvernement fédéral mais produisent également des avantages au niveau provincial. C'est ainsi que si on s'attaque à l'évasion fiscale et que l'intégrité des programmes fiscaux est renforcée, les recettes fiscales des provinces en profiteront aussi du fait des ententes de partage fiscal. De la même façon, les mesures prises pour défendre les programmes sociaux fédéraux, par exemple pour lutter contre les fraudes à l'assurance-emploi, pourront également dissuader de frauder les programmes provinciaux de santé et de bien-être.

- L'efficacité et le rendement des activités policières peuvent être globalement améliorées si les programmes provinciaux et municipaux de lutte contre les crimes économiques viennent compléter le Programme et les priorités du gouvernement fédéral. On peut en particulier atteindre une masse critique pour : perfectionner et améliorer des compétences spécialisées qui peuvent ensuite être utilisées à l'échelle nationale; entreprendre plus facilement des enquêtes sur des délits interprovinciaux et internationaux; recueillir et utiliser les renseignements à l'échelle nationale; et utiliser des démarches et des normes cohérentes à l'échelle nationale, conjointement avec les intervenants et les partenaires du pays.

De ce point de vue, les gouvernements provinciaux sont en mesure d'obtenir des services de police à valeur plus élevée et à coût plus faible si les programmes provinciaux de lutte contre les crimes économiques viennent compléter le Programme fédéral. Toutefois, si ces avantages qualitatifs sont relativement évidents, il n'est pas possible de les distinguer les uns des autres et de mesurer les activités du Programme qui génèrent ces avantages provinciaux ou fédéraux.

3. La répartition actuelle des postes fédéraux et provinciaux dans un certain nombre de provinces sous contrat peut ne pas correspondre à la structure des besoins et du financement

Le principal problème soulevé par les ententes actuelles de financement provincial de postes du Programme de la police économique (dans les provinces où les services de police sont assurés à contrat) est l'équilibre connexe entre les postes relevant du fédéral et ceux relevant de la province, et la croyance que ces ententes sont favorables aux gouvernements provinciaux. En d'autres termes, on estime que les provinces obtiennent des services gratuits, et donc des avantages indus, aux dépens des postes relevant du fédéral et du financement du Programme par le gouvernement fédéral.

Une façon de vérifier cette croyance est d'utiliser comme point de référence la situation qui prévaut dans les deux provinces qui n'ont pas de tels contrats avec la GRC, l'Ontario et le Québec, pour estimer quelle serait la répartition entre les postes fédéraux et provinciaux si les décisions des niveaux de dotation étaient prises indépendamment.

On fait ici l'hypothèse que si une province dans laquelle les services de police sont assurés à contrat par la GRC obtient des services gratuits, elle aura moins de postes provinciaux que ce ne serait le cas si les programmes provincial et fédéral relevaient d'organisations distinctes (comme c'est le cas en Ontario et au Québec). Dans cette situation, on s'attendrait soit à ce que le nombre total de postes provinciaux en criminalité économique soit inférieur au niveau suggéré par les repères, soit à ce que les autres niveaux de gouvernement (fédéral ou municipal) en aient un nombre supérieur (c.-à-d. que l'excédent serait récupéré).

Toutefois, cette approche repose elle-même sur un certain nombre d'hypothèses déterminantes et ne peut par conséquent que donner une indication générale du fait qu'une province dans laquelle les services de police sont assurés à contrat reçoit ou non des avantages indus dans le cadre des ententes conclues avec la GRC pour les enquêtes sur les crimes économiques. Ces hypothèses, et les évaluations obtenues en utilisant ce point de vue, sont présentées dans les sections suivantes.

a) On ne peut ignorer les limites des principales hypothèses

L'approche de comparaison à des repères s'appuie sur trois hypothèses déterminantes :

1. **Il y a des mandats distincts et des priorités différentes pour les services de lutte contre les crimes économiques du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et des administrations municipales.** Si on

se base sur la taille des groupes provinciaux du Québec et de l'Ontario sans tenir compte des rôles remplis présentement par les services de police fédéraux et municipaux, on fait alors l'hypothèse qu'il n'y a ni dédoublement ni possibilité de substitution entre ces divers organismes. Or, quand on compare les mandats de la Section anti-racket de la Police provinciale de l'Ontario et de l'Escouade des fraudes de la police du Toronto métropolitain, on constate qu'ils se recoupent passablement l'un l'autre, mais aussi qu'ils recoupent le mandat du Programme de la GRC. Cela revient à dire que de nombreuses enquêtes pourraient être réalisées aussi bien par la GRC que par un service provincial ou municipal.

Étant donné cette réalité, il est nécessaire d'intégrer les groupes fédéraux et municipaux de lutte contre les crimes économiques pour obtenir une évaluation de l'ensemble des niveaux de ressources souhaitables et une indication de l'équilibre idéal entre les services fédéraux, provinciaux et municipaux qui se consacrent à cette lutte.

2. **Les niveaux de ressources sont optimaux dans les services ontariens et québécois.** L'approche fait implicitement l'hypothèse que l'Ontario et le Québec ont un nombre optimal d'enquêteurs dans leurs services de lutte contre les crimes économiques. Nous n'avons pu vérifier cette hypothèse mais les commentaires formulés par les représentants de certains services de police provinciaux et municipaux à l'occasion de nos consultations auprès intervenants laissent entendre que ces services doivent composer avec la même situation de manque de ressources et de financement que le Programme de la GRC. Cela signifie donc que toute évaluation des niveaux de ressources nécessaires faite à partir des repères combinés de l'Ontario et du Québec devrait probablement être interprétée comme un plancher, ou alors uniquement à titre indicatif.

3. **Les chiffres de la population permettent de parvenir à une approximation raisonnable des niveaux relatifs de crimes économiques.** Si nos évaluations reposent sur le nombre d'habitants par membre de la police, on fait alors l'hypothèse que le niveau des crimes économiques est étroitement lié à la taille de la population. Nous estimons que cette corrélation existe bien, mais d'autres éléments viennent l'atténuer. C'est ainsi que l'arrivée d'Internet, les réseaux ininterrompus de télécommunications internationales et la mondialisation des marchés financiers empêchent de prétendre qu'il y a un lien direct entre les effets d'un grand nombre de types de crimes économiques et la taille de la population d'une ville ou d'une province donnée.

Comme on l'a signalé, il est possible, dans une certaine mesure, de contourner les faiblesses de la première hypothèse en utilisant des données sur le nombre d'agents fédéraux, provinciaux et municipaux se consacrant à la lutte contre les crimes économiques plutôt que les données provinciales seules. Quant aux deux autres

hypothèses, il faudrait étudier quels pourraient être les niveaux de ressources optimaux pour les services de lutte contre les crimes économiques en Ontario et au Québec et préciser la corrélation entre les taux de crimes économiques, la taille de la population et d'autres facteurs socio-économiques. Un tel travail va au-delà de notre mandat et nécessiterait des recherches importantes. Il faut par conséquent reconnaître que l'approche par comparaison à des repères fournit des réponses qui ne sont qu'indicatives.

b) L'utilisation des repères laisse entendre que l'équilibre fédéral-provincial n'est pas respecté dans certaines provinces

Le tableau IV-5 résume les niveaux repères calculés en utilisant la population combinée de l'Ontario et du Québec et des données sur le nombre de postes dans les services fédéraux, provinciaux et municipaux de lutte contre les crimes économiques. Ces données proviennent de la GRC, de la Police provinciale de l'Ontario, de la Sûreté du Québec et des grands services de police régionaux de l'Ontario. Seuls les services de police municipaux disposant de groupes spécialisés en enquêtes sur les crimes économiques sont entrés dans ces calculs.

Le tableau IV-5 montre un degré de similitude important entre les deux provinces quant au nombre de personnes par poste relevant du fédéral ou de la province et pour l'ensemble des postes (fédéraux, provinciaux et municipaux). L'écart entre le nombre de personnes par poste relevant des municipalités a été plus important entre les deux provinces, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'on a utilisé la population provinciale pour évaluer les besoins dans les grandes collectivités urbaines.

Tableau IV-5
Échelle relative des capacités d'enquête sur les crimes économiques en Ontario et au Québec

	Ontario	Québec	*Combinée*
Postes fédéraux (GRC)	127	92	219
Groupes provinciaux de lutte contre les crimes économiques	79 (OPP)	52 (SQ)	131
Groupes municipaux de lutte contre les crimes économiques	55 (Toronto) 15 (Ottawa-Carleton) 22 (Peel) 8 (Hamilton-Wentworth)	44 (Montréal)	
	100	44	144
TOTAL – TOUS NIVEAUX DE GOUV.	306	188	494
Pop. estimée en 1997 (en milliers)	11 407.7	7 419.9	18 827.6
N^{bre} personnes par poste féd.	89 824	80 651	85 971
N^{bre} personnes par poste prov.	144 401	142 690	143 722
N^{bre} personnes par poste mun	114 077	168 634	130 747
Pers. par prov. + postes féd.	55 377	51 527	53 793
Personne par total des postes	37 280	39 468	38 113

Note : Les chiffres de la GRC sont le nombre de postes. En Ontario, il s'agit des divisions A et O. Les données sur la population proviennent de Statistique Canada, plus précisément des matrices 6367 et 6379 de Cansim.

Le tableau IV-6 donne une estimation des niveaux nécessaires pour les groupes fédéraux, provinciaux ou municipaux en fonction des indicateurs de référence calculés au tableau IV-5 et les compare au nombre actuel de postes. Le fait que l'Ontario et le Québec aient des services de police municipaux dotés de groupes qui se consacrent à la lutte contre les crimes économiques présente quelques difficultés pour appliquer ce repère à la Saskatchewan, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard où, à notre connaissance, il n'y a pas de groupes de cette nature. Dans ces provinces, il faut considérer les estimations municipales (9 en Saskatchewan, 7 au Nouveau-Brunswick et 1 à l'Île-du-Prince-Édouard) comme des besoins en ETP additionnels dans les détachements des sections des enquêtes générales déployés dans les principales villes de chaque province.

À la lumière du tableau IV-6, on peut conclure que :

- Le nombre total de postes pour l'ensemble des huit provinces recevant des services de police à contrat correspond à ceux de l'Ontario et du Québec, c'est-à-dire que le niveau repère est de 298 postes et le niveau actuel est de 299.

- On constate des variations d'une province à l'autre. La Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick ont des niveaux d'enquêteurs inférieurs aux repères (les calculs pour ces deux dernières provinces peuvent aussi être faussés par la méthode de calcul des postes provinciaux et municipaux), et le Manitoba et la Nouvelle-Écosse ont des taux supérieurs aux repères.

- En Alberta, les niveaux provinciaux sont sensiblement inférieurs aux niveaux repères et il a fallu accroître le nombre de postes relevant du fédéral et de la province pour combler cet écart.

- Une situation relativement comparable se présente en Colombie-Britannique, où le nombre de postes relevant du gouvernement fédéral a été augmenté pour combler le déficit aux niveaux provinciaux et municipaux. (Une autre façon d'interpréter ces résultats serait de dire que les niveaux provinciaux et municipaux n'ont pas augmenté aux niveaux jugés nécessaires d'après le repère parce qu'on a persuadé la GRC de conserver des niveaux supérieurs de postes fédéraux.)

- En Nouvelle-Écosse et au Manitoba, la taille des services de police municipaux est nettement supérieure aux niveaux repères et cela peut avoir résulté en (ou provoqué) un niveau de postes fédéraux inférieur aux niveaux repères en Nouvelle-Écosse, mais pas au Manitoba.

- Dans les autres provinces, l'équilibre entre les postes relevant du fédéral et de la province est en général proche de celui du repère.

Tableau IV-6
Estimation de la répartition des ressources fédérales, provinciales et municipales consacrées à la police économique à partir des niveaux repères de l'ensemble Ontario-Québec

	Population (1997)	Calcul des nombres en fonction des repères de de l'Ontario et du Québec				Nombre actuel de postes			
		Fédéral	Provincial	Municipal	TOTAL	Fédéral	Provincial	Municipal	TOTAL
Colombie-Britannique	*3 933 300*	46	27	30	**103**	57	25	19	**101**
Alberta	*2 847 000*	33	20	22	**75**	38	7	26	**71**
Saskatchewan	*1 023 500*	12	7	8	**27**	13	9		**22**
Manitoba	*1 145 200*	13	8	9	**30**	15	9	17	**41**
Nouveau-Brunswick	*762 000*	9	5	6	**20**	9	4		**13**
Nouvelle-Écosse	*947 900*	11	7	7	**25**	7	9	14	**30**
Î.-P.-É.	*137 200*	2	1	1	**4**	3	3		**6**
Terre-Neuve	*563 600*	7	4	4	**15**	6	5	4	**15**
TOTAL	*11 359 700*	132	79	87	**298**	148	71	80	**299**

4. Implications éventuelles de l'analyse comparative et recommandations sur la méthode de détermination des avantages

L'application des niveaux repères combinés de l'Ontario et du Québec aux provinces recevant des services de police à contrat laisse entendre que la Colombie-Britannique et l'Alberta devraient avoir des nombres plus élevés de postes provinciaux et moins de postes fédéraux. Cela appuie donc l'opinion voulant que ces deux provinces reçoivent des services «gratuits» et que le nombre de postes fédéraux (et municipaux dans le cas de l'Alberta) est augmenté pour répondre à la demande des enquêtes de police économique.

L'approche utilisée peut aider le Programme à déterminer l'équilibre qui convient entre les besoins d'enquêtes fédéraux et provinciaux, mais nécessite des recherches plus poussées et des ajustements pour contourner les faiblesses indiquées ci-dessus. On ne dispose donc pas ici d'une méthodologie définitive pour déterminer les avantages relatifs que retirent les principaux intervenants, aux niveaux fédéral et provincial, et cela ne constitue pas un moyen clair et défendable de répartir les coûts du Programme entre ses participants.

Étant donné ce qui précède, nous recommandons que :

- les accords actuels de contribution des provinces aux coûts du Programme restent en place jusqu'à l'expiration de ces contrats;

- le Programme initie un projet plus vaste de cueillette de données et de recherche pour mieux comprendre la répartition actuelle des enquêtes essentiellement destinées à répondre aux besoins provinciaux et de celles qui satisfont à la norme de l'intérêt national ou qui sont faites en fonction de la législation et des programmes fédéraux. Cette tâche serait plus facile si le Programme appliquait de façon rigoureuse et cohérente sa norme d'intérêt national et adoptait une approche de services nationaux assortis d'ententes sur le calcul des coûts et la facturation du travail touchant les obligations découlant des contrats avec les provinces et les normes de service convenues; et

- le Programme utilise les renseignements ainsi obtenus pour élaborer des propositions en vue de renégocier, à échéance des contrats, les bases sur lesquelles il remplira les besoins provinciaux et pour justifier ces négociations.

D. Harmonisation des efforts du Canada et des États-Unis dans l'exécution de la loi

Cette section traite de l'objectif primaire n° 5 f[illegible]ur l'étude : *«Recommander la mesure dans laquelle le Canada et les États-Unis doive[illegible]armoniser leurs efforts d'exécution de la loi pour mener à bien leurs responsabilités respectives dans le domaine de la criminalité économique.*

Au cours des dernières années, les technologies de l'information et les modifications réglementaires ont grandement accéléré la mondialisation de presque tous les aspects des affaires. Les accords commerciaux multilatéraux, qui cherchent à réduire ou à éliminer la réglementation périmée sur le commerce, ont créé un cadre des affaires qui facilite le juste échange des marchandises et des services d'un pays à l'autre et favorise la progression rapide vers l'internationalisation des marchés. Comme on reconnaît de plus en plus que l'adoption de règles et de normes internationales amène des avantages économiques (et autres), les pressions pour harmoniser davantage les activités des secteurs public et privé s'intensifient.

Les domaines de la criminalité économique et de l'exécution de la loi suivent cette tendance mondiale. La plupart des parties concernées reconnaissent que les enquêtes et les poursuites en matière de criminalité en col blanc profiteront beaucoup d'une plus grande harmonisation internationale des stratégies et des efforts. Au nombre des avantages éventuels, on peut citer le traitement plus rapide des dossiers, une meilleure qualité et une présentation améliorée des preuves et une charge de travail réduite pour les enquêteurs et les systèmes juridiques.

Si les négociations multilatérales dans ce domaine ont progressé régulièrement au cours des années 1990, le Canada doit continuer de s'efforcer en priorité d'harmoniser sa législation avec celle des États-Unis (étant donné le degré élevé d'intégration de nos deux économies).

1. Les divergences actuelles entre le Canada et les États-Unis dans le domaine de l'exécution de la loi en matière de criminalité économique

L'exécution de la loi dans le domaine de la criminalité économique se fait dans un cadre régional, national et international défini par des influences et des infrastructures de nature sociale, environnementale, technologique et juridique. De façon traditionnelle, ces influences varient d'une région à l'autre, traduisant les différences entre les dimensions socio-économiques et démographiques des régions, les impératifs politiques, etc.

Ces différences systémiques se manifestent surtout au niveau des activités quotidiennes, alors que les décisions et les mesures prises obéissent aux contraintes juridiques qui régissent la façon de travailler. Les paragraphes qui suivent en donnent des exemples[15].

a) Coûts élevés

Une part importante des coûts de toute enquête tient au nombre d'heures que les représentants des services de police, du milieu juridique, des tribunaux, etc., doivent y consacrer. La charge de travail imposée aux enquêteurs de la GRC dans certaines catégories de crimes économiques, comme la fraude par télémarketing, peut être sensiblement plus importante que celle de leurs homologues américains. C'est ainsi que lors des audiences préliminaires tenues au Canada, les procureurs de la Couronne demandent souvent des témoignages officiels, ce qui nécessite de faire appel à plusieurs témoins pour s'assurer que des audiences formelles auront bien lieu.

Par comparaison, les audiences du Grand Jury au États-Unis, qui sont destinées à déterminer s'il y aura ou non un procès officiel, permettent dans de nombreux cas de définir le bien-fondé d'une cause à partir du témoignage sous serment de l'agent de police. Aux États-Unis, la législation générale sur la conspiration précise que le fait de conspirer pour commettre une fraude postale, téléphonique, etc., constitue un délit fédéral distinct. Les enquêteurs chargés de l'exécution de la loi n'ont alors qu'à prouver qu'un groupe de personnes ont agi de concert pour commettre un délit de ce type. Cela permet d'établir l'existence d'un délit de niveau fédéral à partir de preuves sommaires et de témoignages révélant qu'un tel montage a eu lieu, sans devoir appeler la totalité des victimes à la barre.

De la même façon, au Canada, toutes les victimes sont souvent appelées à témoigner en personne dans les cas de fraude pour étayer la preuve et obtenir des condamnations. Quand il s'agit d'un dossier de fraude par télémarketing visant des centaines de victimes âgées (qui ne peuvent pas voyager ou venir de loin), les coûts et l'organisation logistique deviennent astronomiques.

Par opposition, dans des conditions comparables, la loi américaine se contente de prouver dix cas de fraude pour reconnaître la culpabilité, le montant de la condamnation étant calculé ensuite en fonction de l'analyse statistique et des registres des transactions bancaires, des notes d'entrevue, etc.

---

[15] Il faut signaler que, même au sein de la GRC, les approches peuvent varier d'une région à l'autre en fonction des pratiques exemplaires adoptées au niveau local. Les exemples donnés ici relèvent d'observations générales.

Un autre exemple de la charge additionnelle de travail des enquêteurs canadiens tient à d'autres contraintes juridiques et techniques comme la nécessité d'obtenir une autorisation officielle d'un tribunal pour faire de l'écoute électronique. Aux États-Unis, les dispositions qui s'appliquent sont moins exigeantes et dans de nombreux cas à faible risque (par exemple l'écoute par la police des lignes téléphoniques des victimes qui y consentent), l'autorisation officielle d'un tribunal n'est pas exigée.

b) Délais excessifs

Le processus judiciaire actuel est largement perçu comme lent et lourd, pas seulement à cause de l'arriéré croissant des dossiers mais également du fait des dispositions juridiques adoptées au fil des ans pour traiter des types de délits plus traditionnels. Peu de personnes auraient pu imaginer à cette époque l'ampleur et l'importance des crimes économiques qui seraient commis pendant les années 1990 avec l'aide de la technologie par des organisations transnationales.

Plus il faut de temps pour mettre un terme à des fraudes, plus le nombre de victimes et les coûts d'enquêtes et de poursuites sont élevés. De tels délais peuvent accroître la difficulté de recueillir des preuves car les contrevenants déménagent fréquemment.

Les éléments systémiques susceptibles de rendre les enquêtes et les poursuites qui en découlent moins attrayantes pour les procureurs dans certains types de délits (p. ex. délits transnationaux et de cols blancs) ont pour corollaire qu'ils sont plus tentants pour le crime organisé. Le fait de savoir comment tirer parti de ces déficiences systémiques peut permettre aux éléments du crime organisé de concevoir et de réaliser rapidement une opération dans une juridiction donnée (p. ex. une fraude par télémarketing sous pression) et d'y mettre un terme avant que les services de police ne puissent se mobiliser pour recueillir suffisamment de preuves pour procéder à des arrestations et intenter des poursuites.

Le fait d'avoir à travailler au-delà des frontières d'un État complique encore la tâche des équipes d'exécution de la loi. Si les traités d'entraide juridique et d'extradition entre le Canada et les États-Unis ont permis de disposer d'un cadre officiel pour recueillir et partager des preuves admissibles devant les tribunaux, les contraintes en ressources auxquelles sont soumis les services de police et les tribunaux peuvent amener à accorder des priorités plus faibles à ces dossiers par rapport à d'autres au sein de la juridiction. Il en résulte que le recours aux dispositions des traités d'entraide juridique peut facilement ajouter un an ou plus à la durée d'une enquête classique. Des délais importants

peuvent également s'ajouter si les criminels déposent plusieurs appels (un criminel pourrait, par exemple, contester le transfert des preuves à une autre juridiction bien avant que des accusations n'aient été déposées).

c) Résultats inégaux

Pour mesurer la qualité et la réussite des systèmes policiers et juridiques du Canada, il faut aller bien au-delà des indicateurs de rendement de base pour les enquêtes criminelles (comme le nombre d'arrestations et de condamnations). Assurer la sécurité publique nécessite également des activités de prévention relevant, d'une part, de sensibilisation du public et, d'autre part, de la dissuasion énergique des contrevenants par l'augmentation de la probabilité qu'ils se fassent prendre ou de la gravité des conséquences (qui empêchera de passer à l'action les personnes tentées de commettre des délits). De même, des dispositions punissant sévèrement les revenus de la criminalité aident à réduire les profits éventuellement associés à ces délits.

De nombreux enquêteurs et de nombreux intervenants interrogés estiment que le Canada ne dispose pas actuellement d'une législation suffisamment punitive et que cela se répercute dans tout le système judiciaire :

> *«Si les criminels en col blanc ne sont pas condamnés à des peines sévères, y compris du temps en prison comme 18 mois à 2 ans pour un premier délit et 10 à 15 ans pour un délit à grande échelle, les procureurs ne poursuivront pas. Quant aux enquêteurs, il ne leur sert à rien de monter un dossier si celui-ci n'aboutit pas.»*

Les éléments criminels de la société peuvent exploiter les faiblesses connues du système policier ou juridique en visant des zones géographiques précises où les risques de détection, d'arrestation et de poursuite sont minimes à leur avis. C'est ainsi que les descentes policières contre des activités de fraude par télémarketing ont permis de découvrir des listes de numéros à ne pas appeler, numéros se trouvant dans les États ou les provinces ayant des équipes d'exécution de la loi plus efficaces ou une législation plus rigoureuse.

Pour rendre une juridiction donnée moins attrayante pour les criminels, il faut des efforts concertés des services de police (en assurant la formation des enquêteurs et en affectant les ressources voulues) et du système judiciaire (en modifiant la législation, les codes de procédure et les condamnations). Cela permettrait de faire disparaître les endroits perçus par les contrevenants comme des havres de paix, en Amérique du Nord comme à l'étranger.

2. Initiatives d'harmonisation entre le Canada et les États-Unis

La plupart des intervenants dans le domaine de l'exécution de la loi en matière de criminalité économique conviennent qu'une plus grande harmonisation des stratégies et des efforts entre le Canada et les États-Unis aurait des avantages marqués des deux côtés de la frontière. L'harmonisation est toutefois un processus complexe de longue haleine, et il faudra des discussions bilatérales aux niveaux des organismes, des régions et des pays pour faire des modifications simultanément sur divers fronts. Beaucoup d'efforts de cette nature sont déjà en cours, dans un cadre limité, mais, dans la plupart des cas, les recommandations qui en découlent peuvent être élargies pour s'appliquer de la même façon aux crimes économiques qu'à l'ensemble des délits. C'est ainsi que le Groupe de travail Canada-États-Unis de 1997 sur le télémarketing frauduleux constitue le premier effort conjoint visant à créer une approche binationale de lutte contre les fraudes téléphoniques en échangeant les expériences et en instaurant des relations institutionnelles entre tous les niveaux de gouvernement.

Parmi les autres initiatives récentes, on peut citer les efforts de réglementation et d'exécution de la loi concernant un organisme ou une région en particulier. Ces projets pourraient servir de modèles au niveau international. De plus, les modifications aux dispositions des lois canadiennes sur la concurrence et sur l'extradition cherchent à ouvrir de nouvelles perspectives pour permettre de faire justice dans les cas graves de crimes économiques.

Les représentants de diverses nations au Sommet de Birmingham de 1998 ont répété que l'efficacité des mécanismes d'exécution de la loi en matière de criminalité économique dépend d'une plus grande coopération à l'échelle internationale. Ces représentants ont également réitéré leur appui aux efforts déployés par le Groupe du G8 de Lyon pour mettre en œuvre les 40 recommandations sur les délits transnationaux (voir annexe F). Les projets d'harmonisation entre le Canada et les États-Unis respectent ces recommandations et effectuent des percées en matière de relations bilatérales de coopération. Le Procureur général des États-Unis s'intéresse actuellement à deux domaines prioritaires : 1) comment faire franchir les renseignements et les preuves aux frontières (dans les deux sens) et 2) comment faire franchir les frontières aux personnes (dans les deux sens).

Le tableau IV-7 donne un certain nombre d'exemples additionnels d'initiatives d'harmonisation, dont la plupart sont déjà en cours. À des fins de présentation, elles ont été regroupés en quatre catégories reflétant les dimensions juridique, environnementale, technologique et sociale qu'il faut aborder de façon simultanée pour obtenir le maximum d'effet des efforts d'harmonisation.

Tableau IV-7

Exemples d'initiatives d'harmonisation entre le Canada et les États-Unis, actuelles ou envisagées

DROIT : Apporter des modifications aux lois et aux politiques pour affronter les défis apparus pendant les années 1990 avec l'arrivée des crimes économiques commis avec l'aide de la haute technologie

- Adopter une législation permettant d'imposer de lourdes amendes pour dissuader efficacement de commettre des crimes économiques. Se doter de lignes directrices normalisées de condamnation dans certaines catégories de crimes économiques (p. ex. un système de points pour la fraude par télémarketing qui tiendrait compte du nombre de victimes, du nombre d'emplacements à partir desquels la fraude est commise, etc.).
- Étudier les traités actuels d'entraide juridique et d'extradition entre le Canada et les États-Unis pour déterminer dans quelle mesure ils s'appliquent convenablement aux crimes économiques des années 1990 (p. ex. modifications à la *Loi sur l'extradition* pour simplifier les procédures d'appels). Étudier la possibilité d'élargir les dispositions des traités d'entraide juridique et de mettre en place des procédures rapides d'enquête et de poursuite pour les cas simples de délits transnationaux à faible risque.
- Étudier les moyens de freiner la criminalité en réduisant la liberté d'accès des contrevenants aux télécommunications dont ils ont besoin pour mener à bien leurs activités illégales. (Par exemple, au Canada, il faut actuellement que quelqu'un qu'on soupçonne de fraude par télémarketing soit condamné avant qu'on ne puisse lui bloquer l'accès au téléphone. Cela peut permettre de continuer les activités frauduleuses durant l'attente du procès.)
- Tenter de modifier la *Loi sur la preuve* au Canada (p. ex. permettre les témoignages par vidéoconférence) ainsi que les mécanismes de recherche et de saisie transfrontalières permettant aux enquêteurs de recueillir des preuves électroniques.
- Exiger des institutions financières qu'elles mettent en place des mécanismes de contrôle des transactions électroniques douteuses et de suivi des transferts électroniques qui en découlent afin de venir en aide aux organismes d'exécution de la loi.
- Étudier la possibilité d'expulser les étrangers pris en train de commettre des crimes économiques et informer les organismes d'exécution de la loi quand de telles mesures sont possibles.

ENVIRONNEMENT : S'assurer qu'on utilise des approches et des mécanismes efficaces de prévention de la criminalité, d'exécution de la loi et de punition de façon cohérente dans toutes les juridictions d'Amérique du Nord.

- Coordonner les stratégies d'enquête et de poursuite aux niveaux de l'organisme, de la région et du pays en mettant l'accent sur trois éléments parallèles : **l'exécution de la loi** (p. ex. réaction rapide, partage des compétences et des pratiques exemplaires pour améliorer les taux de réussite); **punition** (p. ex. dissuasion grâce à de lourdes condamnations et à la sensibilisation du public aux conséquences); **prévention** (p. ex. sensibilisation du public pour attirer l'attention des victimes éventuelles et réduire la rentabilité des escroqueries).
- Procéder à des analyses multidisciplinaires de l'ensemble des étapes classiques du processus d'enquête et du traitement des diverses catégories de crimes économiques. Trouver des façons de simplifier (aux plans de la charge de travail et des délais) le traitement des dossiers à faible risque et fort volume.
- Définir et diffuser des mécanismes d'aide à la décision faciles à utiliser pour les enquêteurs de tous les organismes d'exécution de la loi d'Amérique du Nord afin de clarifier les questions et les problèmes communs comme :
  - les juridictions équivalentes, la législation et les condamnations dans les diverses régions en fonction des catégories de crimes économiques;
  - les noms et les numéros de téléphone des personnes-ressources dans chaque juridiction;
  - comment et quand avoir recours aux traités d'entraide juridique; et
  - le niveau minimum de preuve nécessaire pour diverses mesures, comme l'écoute électronique ou les procédures d'extradition, etc.

Tableau IV-7

Exemples d'initiatives d'harmonisation entre le Canada et les États-Unis, actuelles ou envisagées

DROIT : Apporter des modifications aux lois et aux politiques pour affronter les défis apparus pendant les années 1990 avec l'arrivée des crimes économiques commis avec l'aide de la haute technologie
• Adopter une législation permettant d'imposer de lourdes amendes pour dissuader efficacement de commettre des crimes économiques. Se doter de lignes directrices normalisées de condamnation dans certaines catégories de crimes économiques (p. ex. un système de points pour la fraude par télémarketing qui tiendrait compte du nombre de victimes, du nombre d'emplacements à partir desquels la fraude est commise, etc.).
• Étudier les traités actuels d'entraide juridique et d'extradition entre le Canada et les États-Unis pour déterminer dans quelle mesure ils s'appliquent convenablement aux crimes économiques des années 1990 (p. ex. modifications à la *Loi sur l'extradition* pour simplifier les procédures d'appels). Étudier la possibilité d'élargir les dispositions des traités d'entraide juridique et de mettre en place des procédures rapides d'enquête et de poursuite pour les cas simples de délits transnationaux à faible risque.
• Étudier les moyens de freiner la criminalité en réduisant la liberté d'accès des contrevenants aux télécommunications dont ils ont besoin pour mener à bien leurs activités illégales. (Par exemple, au Canada, il faut actuellement que quelqu'un qu'on soupçonne de fraude par télémarketing soit condamné avant qu'on ne puisse lui bloquer l'accès au téléphone. Cela peut permettre de continuer les activités frauduleuses durant l'attente du procès.)
• Tenter de modifier la *Loi sur la preuve* au Canada (p. ex. permettre les témoignages par vidéoconférence) ainsi que les mécanismes de recherche et de saisie transfrontalières permettant aux enquêteurs de recueillir des preuves électroniques.
• Exiger des institutions financières qu'elles mettent en place des mécanismes de contrôle des transactions électroniques douteuses et de suivi des transferts électroniques qui en découlent afin de venir en aide aux organismes d'exécution de la loi.
• Étudier la possibilité d'expulser les étrangers pris en train de commettre des crimes économiques et informer les organismes d'exécution de la loi quand de telles mesures sont possibles.
ENVIRONNEMENT : S'assurer qu'on utilise des approches et des mécanismes efficaces de prévention de la criminalité, d'exécution de la loi et de punition de façon cohérente dans toutes les juridictions d'Amérique du Nord.
• Coordonner les stratégies d'enquête et de poursuite aux niveaux de l'organisme, de la région et du pays en mettant l'accent sur trois éléments parallèles : **l'exécution de la loi** (p. ex. réaction rapide, partage des compétences et des pratiques exemplaires pour améliorer les taux de réussite); **punition** (p. ex. dissuasion grâce à de lourdes condamnations et à la sensibilisation du public aux conséquences); **prévention** (p. ex. sensibilisation du public pour attirer l'attention des victimes éventuelles et réduire la rentabilité des escroqueries).
• Procéder à des analyses multidisciplinaires de l'ensemble des étapes classiques du processus d'enquête et du traitement des diverses catégories de crimes économiques. Trouver des façons de simplifier (aux plans de la charge de travail et des délais) le traitement des dossiers à faible risque et fort volume.
• Définir et diffuser des mécanismes d'aide à la décision faciles à utiliser pour les enquêteurs de tous les organismes d'exécution de la loi d'Amérique du Nord afin de clarifier les questions et les problèmes communs comme : - les juridictions équivalentes, la législation et les condamnations dans les diverses régions en fonction des catégories de crimes économiques; - les noms et les numéros de téléphone des personnes-ressources dans chaque juridiction; - comment et quand avoir recours aux traités d'entraide juridique; et - le niveau minimum de preuve nécessaire pour diverses mesures, comme l'écoute électronique ou les procédures d'extradition, etc.

Tableau IV-7 (suite)
Exemples d'initiatives d'harmonisation entre le Canada et les États-Unis, actuelles ou envisagées

• Trouver des solutions aux pénuries de ressources dans le domaine de l'exécution de la loi dans certaines villes considérées comme des havres de paix pour les auteurs de crimes économiques. • Préciser et diffuser largement les responsabilités des divers intervenants (p. ex. attendre des services de police locaux qu'ils fassent le suivi de tous les crimes économiques et qu'ils en fassent rapport dans une base de données centrale, même s'ils ni capacité ou ni ressources d'enquête à ce moment-là). • Accroître l'échange d'information et de preuves entre les deux pays, dans les limites de la législation sur la protection de la vie privée. (La GRC est membre de l'International Organization on Computer Evidence (IOCE), un organisme international qui cherche à définir des normes, à discuter les divers enjeux et à diffuser de l'information le domaine de la preuve informatique par l'intermédiaire de son réseau de représentants.) • Stabiliser le financement et les ressources humaines consacrés aux crimes économiques pour garantir une réaction efficace à ces délits de plus en plus sophistiqués.
TECHNOLOGIE : S'assurer que les représentants des organismes d'exécution de la loi et de la poursuite ont accès aux outils voulus pour amasser et échanger efficacement les renseignements
• Accroître le niveau et l'efficacité de l'échange d'information sur les activités criminelles transfrontalières. Des mesures doivent être en place pour s'assurer que l'information est précise et exacte et que les paramètres juridiques de la protection de la vie privée sont respectés dans chaque juridiction (l'évolution de la technologie est étroitement liée à l'évolution de la législation.) • Utiliser davantage les outils existants comme le US Consumer Sentinel Binational Telemarketing Network (un réseau de surveillance des fraudes par télémarketing contenant des données fournies gracieusement par les victimes) pour centraliser les données sur les plaintes afin de détecter les modèles de fraudes. S'assurer que les enquêteurs ont un accès raisonnable aux bases de données informatiques et sont formés pour expédier et rechercher cette information. • Étudier les possibilités qu'offrirait le partage de données canadiennes sur la protection des consommateurs (p. ex. projet conjoint *Canshare* entre Industrie Canada et les gouvernements provinciaux) avec les homologues américains du domaine de l'exécution de la loi, ainsi que les contraintes découlant des modalités de protection de la vie privée. • Tirer parti des nouvelles technologies comme Internet et les réseaux intranets pour échanger des renseignements cohérents sur les politiques et les pratiques exemplaires afin d'aider les enquêteurs en première ligne (p. ex. trousse d'information détaillant, étape par étape, le recours aux dispositions des traités d'entraide juridique). • Étudier la possibilité de permettre le témoignage à distance (p. ex. par vidéoconférence) pour donner des preuves dans les cas de poursuites criminelles.
SOCIÉTÉ : Favoriser un contexte dissuadant de perpétrer des crimes économiques en sensibilisant fortement le public et le système judiciaire à de tels actes et en abaissant le niveau de tolérance.
• Économiser les ressources et réduire le dédoublement des efforts en élaborant et en diffusant conjointement des documents d'information. Réaliser et coordonner de vastes campagnes d'information pour sensibiliser des couches importantes de la population (p. ex. les personnes âgées) sur les menaces et les tactiques du crime économique. • Engendrer une compréhension cohérente chez les politiciens, les juges, les procureurs et les enquêteurs de la gravité des crimes économiques, des coûts pour la société et de la violence psychologique durable imposée aux victimes. • Échanger les résultats des recherches sur les victimes et les auteurs des crimes économiques pour contribuer à la préparation de documents de sensibilisation efficaces et de stratégies de prévention des délits.

Tableau IV-7 (suite)
Exemples d'initiatives d'harmonisation entre le Canada et les États-Unis, actuelles ou envisagées

• Trouver des solutions aux pénuries de ressources dans le domaine de l'exécution de la loi dans certaines villes considérées comme des havres de paix pour les auteurs de crimes économiques. • Préciser et diffuser largement les responsabilités des divers intervenants (p. ex. attendre des services de police locaux qu'ils fassent le suivi de tous les crimes économiques et qu'ils en fassent rapport dans une base de données centrale, même s'ils ni capacité ou ni ressources d'enquête à ce moment-là). • Accroître l'échange d'information et de preuves entre les deux pays, dans les limites de la législation sur la protection de la vie privée. (La GRC est membre de l'International Organization on Computer Evidence (IOCE), un organisme international qui cherche à définir des normes, à discuter les divers enjeux et à diffuser de l'information le domaine de la preuve informatique par l'intermédiaire de son réseau de représentants.) • Stabiliser le financement et les ressources humaines consacrés aux crimes économiques pour garantir une réaction efficace à ces délits de plus en plus sophistiqués.
TECHNOLOGIE : S'assurer que les représentants des organismes d'exécution de la loi et de la poursuite ont accès aux outils voulus pour amasser et échanger efficacement les renseignements
• Accroître le niveau et l'efficacité de l'échange d'information sur les activités criminelles transfrontalières. Des mesures doivent être en place pour s'assurer que l'information est précise et exacte et que les paramètres juridiques de la protection de la vie privée sont respectés dans chaque juridiction (l'évolution de la technologie est étroitement liée à l'évolution de la législation.) • Utiliser davantage les outils existants comme le US Consumer Sentinel Binational Telemarketing Network (un réseau de surveillance des fraudes par télémarketing contenant des données fournies gracieusement par les victimes) pour centraliser les données sur les plaintes afin de détecter les modèles de fraudes. S'assurer que les enquêteurs ont un accès raisonnable aux bases de données informatiques et sont formés pour expédier et rechercher cette information. • Étudier les possibilités qu'offrirait le partage de données canadiennes sur la protection des consommateurs (p. ex. projet conjoint *Canshare* entre Industrie Canada et les gouvernements provinciaux) avec les homologues américains du domaine de l'exécution de la loi, ainsi que les contraintes découlant des modalités de protection de la vie privée. • Tirer parti des nouvelles technologies comme Internet et les réseaux intranets pour échanger des renseignements cohérents sur les politiques et les pratiques exemplaires afin d'aider les enquêteurs en première ligne (p. ex. trousse d'information détaillant, étape par étape, le recours aux dispositions des traités d'entraide juridique). • Étudier la possibilité de permettre le témoignage à distance (p. ex. par vidéoconférence) pour donner des preuves dans les cas de poursuites criminelles.
SOCIÉTÉ : Favoriser un contexte dissuadant de perpétrer des crimes économiques en sensibilisant fortement le public et le système judiciaire à de tels actes et en abaissant le niveau de tolérance.
• Économiser les ressources et réduire le dédoublement des efforts en élaborant et en diffusant conjointement des documents d'information. Réaliser et coordonner de vastes campagnes d'information pour sensibiliser des couches importantes de la population (p. ex. les personnes âgées) sur les menaces et les tactiques du crime économique. • Engendrer une compréhension cohérente chez les politiciens, les juges, les procureurs et les enquêteurs de la gravité des crimes économiques, des coûts pour la société et de la violence psychologique durable imposée aux victimes. • Échanger les résultats des recherches sur les victimes et les auteurs des crimes économiques pour contribuer à la préparation de documents de sensibilisation efficaces et de stratégies de prévention des délits.

3. Rôle recommandé pour la GRC dans les efforts d'harmonisation

De nombreux intervenants demandent à la GRC d'accroître son niveau de participation et sa visibilité dans les projets d'harmonisation et de servir, à l'échelle nationale, de point central pour les discussions concernant l'exécution de la loi dans le cas des crimes économiques transfrontaliers. La GRC, dont le mandat et les activités sont de portée nationale, est la seule à pouvoir servir de point de contact central pour les négociations entre le Canada et les États-Unis aussi bien qu'à l'échelle internationale dans ce domaine. La participation directe des représentants de la GRC à ces discussions contribuerait de façon importante à s'assurer que les engagements pris publiquement sont réalistes et que notre pays est en mesure de faire respecter sa souveraineté nationale dans le domaine de l'exécution de la loi portant sur les crimes économiques en sol canadien. La présence plus visible de la GRC aux tables de négociation internationales servirait également à redorer la crédibilité de cet organisme et son image dans le domaine de la criminalité économique.

À l'époque où Internet pénètre toutes les couches de la société, un organisme d'exécution de la loi devrait être en mesure de réagir plus rapidement que jamais, de monter des dossiers solides reposant sur des preuves synthétisées à partir de sources multiples provenant du Canada et de l'étranger. La législation et les politiques actuelles du Canada ont, pour la plupart, été conçues et adoptées avant que le problème des délits de haute technologie ne prenne autant d'importance avec des milliers de victimes dispersées un peu partout dans le monde. Étant donné cette évolution très importante, la GRC doit travailler de façon proactive avec les ministères de la Justice concernés ainsi qu'avec ses autres partenaires du Canada et des États-Unis pour adapter et pour mettre en place un cadre modernisé d'exécution de la loi et pour élaborer une réponse nord-américaine aux principaux problèmes de criminalité économique.

V.
Réaction des intervenants

Au cours de cette étude, KPMG a recueilli les commentaires d'un éventail d'intervenants du Programme de la police économique dans divers contextes. C'est ainsi qu'il a interrogé au-delà de 80 représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, d'institutions financières, d'entreprises du secteur privé, etc. Il a également organisé un certain nombre de groupes de discussion aux quatre coins du pays. Plus de 50 représentants d'organisations concernées y ont participé.

Dans ce chapitre, nous résumons les principales questions qui ont été soulevées lors de ces réunions individuelles et de groupe. Les consultants de KPMG ont constaté, au cours de ces réunions, une grande cohérence entre les points de vue exprimés d'un bout à l'autre du pays, tant par les participants du secteur privé que par ceux du secteur public, et un niveau de frustration très élevé quant au niveau de service actuellement offert. Afin d'assurer l'anonymat et la confidentialité des commentaires, les consultants ont convenu avec les intervenants de les présenter par thèmes, comme ci-dessous. On trouvera à l'annexe A de ce rapport une liste complète des personnes consultées.

Les commentaires recueillis ont été regroupés sous les titres suivants :

- Tendances
- Modalités de fonctionnement
- Communication et coopération
- Allocation de ressources
- Ressources humaines
- Technologie

A. Tendances

Les intervenants ont cerné les tendances qui suivent qui, à leur avis, sont cruciales pour la lutte actuelle et future contre les crimes économiques.

1. Le crime organisé est de plus en plus impliqué dans la perpétration de crimes économiques au Canada

La menace que présentent les crimes économiques au Canada n'est plus cantonnée à une ou deux villes en particulier ou à quelques régions du pays mais prend une dimension nationale et même internationale. Des groupes de crime organisé peuvent avoir établi leur siège au Canada. Toutefois, cette menace vient de plus en plus de groupes d'origines ethniques diverses situés dans d'autres pays et perpétrant des délits au Canada. Ces groupes utilisent une technologie de plus en plus sophistiquée et élargissent leurs activités à tous les domaines du crime économique par le biais d'Internet. Ils s'attaquent aux groupes vulnérables comme les personnes âgées (fraude par télémarketing, par exemple) et leurs activités entraînent des pertes considérables et éventuellement la ruine de personnes ou de groupes de personnes (p. ex. les détenteurs de REÉR, etc.). De plus, il est difficile de suivre ces groupes et d'enquêter sur eux. De par leur nature, leurs délits touchent souvent plusieurs juridictions, ce qui veut dire qu'ils peuvent relever à la fois des pouvoirs des forces policières municipales, provinciales ou de la GRC. Par ailleurs, les activités de ces groupes comportent aussi souvent un volet international qui nécessite de traiter avec les gouvernements étrangers, avec des organismes internationaux et avec les organisations policières étrangères. Ces problèmes de juridictions multiples ajoutent beaucoup à la complexité de ces délits et évidemment à la complexité et au coût des enquêtes.

2. Le Canada est de plus en plus perçu comme un havre de paix pour les auteurs de crimes économiques et de délits commerciaux

De nombreux crimes économiques et délits commerciaux ne font pas l'objet d'enquêtes ni de poursuites, dans une large mesure à cause du manque de ressources, ce qui permet aux criminels de rester impunis. De la même façon, l'utilisation des peines avec sursis limite l'efficacité du système judiciaire. Même lorsque les contrevenants sont reconnus coupables, la peine est souvent minime ou commuée de peine de prison en amende ou en services communautaires. Cette situation a terni l'image du Canada sur la scène internationale et fait de notre pays un territoire très attrayant pour les auteurs de crimes économiques.

3. Les intervenants s'attendent à une énorme croissance du crime économique

Les intervenants s'attendent à une forte croissance du crime économique, notamment dans les grandes fraudes touchant les entreprises, les faillites, la fraude par télémarketing, la contrefaçon des cartes, les fraudes en valeurs mobilières, les fraudes concernant des œuvres de bienfaisance, etc. Notre époque leur semble

favorable à la criminalité en col blanc. Les intervenants estiment que le système juridique n'est plus suffisamment coercitif et que la Charte des droits et des libertés réduit la capacité de la GRC à obtenir rapidement des mandats de perquisition et à surveiller la suite d'événements qui lui paraissent suspects. De plus, le vieillissement des baby-boomers et le risque plus élevé dans la diversification des investissements, aussi bien à partir du revenu disponible qu'à partir de l'épargne de retraite, expose de plus en plus l'ensemble de la population à des attaques.

4. La tendance à la réduction d'effectif à tous les niveaux de l'administration publique au cours des dix dernières années expose nos institutions et nos infrastructures publiques à des risques plus élevés

Les intervenants estiment que la réduction du nombre de gestionnaires intermédiaires au gouvernement a eu pour effet de réduire sensiblement le contrôle des programmes gouvernementaux. La réduction des budgets ne permet plus d'accorder la même importance aux mesures de contrôle et de sécurité qui devraient s'appliquer aux programmes publics. Cette situation a rendu les programmes plus vulnérables aux éléments criminels et continuera à élargir les possibilités d'abuser des programmes, de les frauder, de commettre des crimes technologiques, etc.

B. Modalités de fonctionnement

D'un point de vue de fonctionnement, les intervenants des diverses régions du pays ont soulevé un certain nombre de problèmes qui, à leur avis, doivent être réglés.

1. Les intervenants n'ont pas le sentiment qu'il y a une vision ou une orientation nationale dans le domaine du crime économique

Comme indiqué précédemment, les intervenants s'attendent à une augmentation marquée du nombre de crimes économiques à l'avenir. Ils sont très inquiets de cet état de fait car ils ne décèlent aucune vision nationale ni aucune orientation stratégique qui permettrait à la GRC de faire face à ce problème. Les intervenants ont le sentiment qu'il n'y a pas d'orientation nationale ni de cadre national de prestation de services pour assurer la coordination ou la cohérence des services. De la même façon, ils ne décèlent aucune indication qu'on procède à une analyse des tendances des crimes économiques actuels et futurs.

2. Les intervenants estiment que l'ensemble du processus est dysfonctionnel

Non seulement les intervenants estiment que la GRC ne procède pas aux analyses voulues des tendances des crimes économiques, des problèmes qu'ils posent et de leurs effets éventuels sur le Canada, mais l'ensemble du processus, de la détection des activités criminelles à la tenue des enquêtes, en passant par le processus judiciaire, ne leur inspire que peu de confiance. Ces intervenants ont précisé qu'ils n'avaient connaissance d'aucun critère utilisé par le Programme de la police économique ou par les diverses sections des délits commerciaux du pays pour choisir les enquêtes à mener ou leur attribuer des priorités. Les intervenants ignorent si la GRC fera ou non enquête sur les dossiers qu'ils lui soumettent. Quand les dossiers font effectivement l'objet d'enquêtes, les enquêteurs disposent rarement de ressources nécessaires pour les mener à bien. Cela aboutit à des enquêtes longues avec le risque que les preuves s'évaporent et que les témoins disparaissent, par suite de décès par exemple. Quand l'enquête se prolonge de façon excessive, les procureurs et l'ensemble du système judiciaire ne considèrent pas le dossier d'un œil très favorable. De la même façon, le système judiciaire a lui aussi ses délais et impose des amendes insuffisantes qui n'ont pratiquement pas d'effets dissuasifs, si elles en ont. Les intervenants ont exprimé beaucoup de frustration quant au fait que l'ensemble du processus ne comporte ni contrôles, ni coordination.

3. Les intervenants estiment que le taux d'acceptation des dossiers par les sections des crimes économiques et des délits commerciaux n'est ni opportun, ni efficace

Divers intervenants ont précisé qu'ils peuvent attendre des semaines, voire des mois, avant de savoir si le dossier qu'ils ont présenté à une section des délits commerciaux fera ou non l'objet d'une enquête. Cette situation est à l'origine d'un degré élevé de frustration chez les intervenants et explique pourquoi ils abandonnent souvent les démarches. Dans la mesure du possible, ils s'efforcent d'emprunter des voies civiles ou administratives, souvent moins efficaces, pour obtenir une certaine compensation face aux délits constatés.

4. Les intervenants estiment que les pratiques de gestion des cas de crimes économiques et de délits commerciaux sont trop fragmentées

Les intervenants sont d'avis que le manque de leadership et d'orientation précise a eu pour effet, avec le temps, d'éroder l'efficacité des sections des crimes économiques et des délits commerciaux. Cette situation a entraîné une détérioration du niveau de compétence des enquêteurs et une grave détérioration de la qualité des services fournis. Les intervenants ont le sentiment qu'il y a une absence

d'engagement envers le Programme de la police économique qui se reflète dans le manque de continuité d'un endroit à l'autre dans le pays, le manque permanent de ressources ou le retrait de celles en place, la fragmentation des pouvoirs et de l'imputabilité entre les divers niveaux de gestion du Programme. Les intervenants sont frustrés et scandalisés que leurs cas ne soient pas traités et que les gestionnaires opérationnels au niveau local ou divisionnaire fassent preuve d'un manque d'intérêt flagrant quant à la poursuite des enquêtes.

C. Communication et coopération

Les intervenants des diverses régions du pays ont fait état de préoccupations importantes au sujet du partage des renseignements et de la nécessité d'améliorer les partenariats avec le Programme de la police économique.

1. L'échange d'information entre les intervenants et les sections des crimes économiques et des délits commerciaux est insuffisant

Pour la plupart, les intervenants se sentent hors circuit quand on aborde le problème de l'échange d'information avec les sections des délits commerciaux au sujet du processus d'examen des dossiers, de la façon dont les priorités sont définies et des cas qui sont acceptés ou rejetés. Il n'y a dans les régions aucune pratique ni aucun processus cohérent pour des communications soutenues avec les intervenants. Certains ont précisé jouir d'une bonne communication avec certaines sections, mais elle dépend dans une large mesure de l'engagement à avoir des relations solides avec les clients, de la tenue de réunions régulières ainsi que des compétences et de l'intérêt des enquêteurs et des gestionnaires concernés.

Dans la région du Grand Toronto, des intervenants se sont plaints à répétition des problèmes de communication dus au déménagement de détachements de Toronto vers les régions. Certains intervenants sont si frustrés qu'ils ont décidé de ne pas faire profiter la GRC de contacts nationaux et internationaux parce que, au moment où ils ont finalement réussi à entrer en contact avec les enquêteurs concernés, d'autres priorités avaient pris le dessus.

2. Les intervenants sont très désireux de participer à des consultations et à des partenariats plus tôt dans le processus

La majorité des intervenants consultés savent fort bien que les groupes qui s'intéressent aux crimes économiques et aux délits commerciaux ne disposent que de ressources limitées. Ils comprennent également très bien la nature pluri-juridictionnelle et la complexité croissante des dossiers. Ils reconnaissent que la

GRC ne peut pas tout faire et ils se sont dit prêts à collaborer étroitement avec le Programme de la police économique. Ils sont désireux de mieux comprendre le processus afin de partager les renseignements pertinents, de préciser et de communiquer les besoins et de travailler avec le Programme pour accélérer les enquêtes. Nombre de ces organisations ont des compétences complémentaires que les enquêteurs de la GRC pourraient utiliser efficacement sans nuire à leur objectivité.

D. Allocation de ressources

Les intervenants interrogés partout au pays reconnaissent que l'allocation de ressources est un grave problème pour le Programme de la police économique.

1. Les intervenants conviennent que le Programme de la police économique ne dispose pas des ressources nécessaires

Nombre d'organisations concernées par le Programme procèdent à leur propre analyse des tendances actuelles et à venir des crimes économiques. Elles indiquent que les statistiques sur la criminalité ne donnent pas une image précise du niveau actuel des crimes économiques. Pour affronter cette réalité, ces organisations mettent en place des services d'enquête ou augmentent les ressources qu'elles affectent à la lutte contre ce type de crime. Celles-ci s'occupent d'enquêtes portant essentiellement sur la contravention aux exigences réglementaires d'une organisation donnée et font le travail préliminaire de cueillette des données, d'interrogation des témoins, de préparation de la documentation avant de soumettre les dossiers à la GRC pour qu'elle enquête. De nombreux intervenants ont indiqué qu'à cause des niveaux de ressources insuffisants du Programme de la police économique, s'ils n'augmentaient pas les ressources de leurs propres programmes, ils auraient peu ou aucune chance de voir la GRC enquêter sur leurs dossiers. Ils signalent que les ressources dont disposent actuellement les sections des crimes économiques et des délits commerciaux convenaient au niveau de criminalité qu'on connaissait il y a dix ans, alors que ces niveaux ont augmenté sensiblement depuis.

2. Les dossiers présentés aux sections des crimes économiques et des délits commerciaux peuvent être acceptés ou refusés

Les intervenants ont insisté sur le fait que, même quand une grande partie du travail préparatoire a été faite avant de soumettre les dossiers à la GRC pour enquête, ils n'ont aucune certitude que ceux-ci seront acceptés. Si la GRC accepte d'étudier les dossiers, ceux-ci restent souvent pendant des semaines ou des mois sur les bureaux des enquêteurs avant qu'il ne soit décidé de faire enquête ou non. Les sections des délits commerciaux précisent qu'elles n'ont tout simplement pas assez d'enquêteurs

pour évaluer si les dossiers justifient une enquête. Les intervenants sont extrêmement frustrés de cette situation et jugent ce manque de service totalement inacceptable.

3. Le nombre de procureurs spécialisés dans les délits commerciaux est actuellement insuffisant pour traiter les dossiers qui pourraient leur être soumis

Les intervenants ont indiqué que non seulement les sections des crimes économiques et des délits commerciaux n'ont pas les ressources suffisantes pour étudier tous leurs dossiers, mais qu'une situation comparable existe au niveau des procureurs. Cette situation revêt pour eux une importance capitale car ils sont témoins d'une augmentation globale des crimes économiques alors que seul un faible pourcentage des dossiers font l'objet de poursuites. Ils estiment que toute augmentation éventuelle de l'activité du Programme de la police économique devrait être accompagnée d'une augmentation comparable des ressources du système judiciaire pour éviter que les délais ne se perpétuent.

E. Ressources humaines

Dans le domaine des ressources humaines, les intervenants s'inquiètent du niveau de compétence nécessaire pour traiter tant les dossiers de grande envergure que les cas de moindre importance. Les intervenants ont estimé que, globalement, les niveaux de compétences au sein des sections des crimes économiques et des délits commerciaux se détériorent et qu'il faut renverser la situation.

1. Il faut s'attaquer tant aux petits dossiers qu'aux plus importants pour assurer une bonne base de formation dans le domaine des enquêtes

De nombreux intervenants sont d'avis que les sections locales des délits commerciaux rejettent les dossiers plus petits et moins complexes au profit d'enquêtes plus importantes et plus visibles. Ils se sont inquiétés de cette tendance car ils estiment que certains des dossiers les moins importants qui sont rejetés auraient plus de chances d'entraîner des condamnations et auraient un effet dissuasif. De plus, même si ces dossiers concernent des montants plus petits, ils ont souvent des conséquences plus graves pour les particuliers. Les intervenants ont en outre indiqué que ces dossiers pourraient constituer une formation en cours d'emploi et améliorer les niveaux de compétence des nouveaux enquêteurs du Programme.

2. Les sections des crimes économiques et des délits commerciaux ne peuvent pas se décharger des dossiers plus importants et plus complexes vers les services de police locaux

Les intervenants ont indiqué que même si les niveaux de compétence des sections des crimes économiques et des délits commerciaux de la GRC se sont détériorés, ils sont encore plus élevés et plus complets que ceux qu'on retrouve dans les unités de délits commerciaux des services de police locaux. Transférer les dossiers plus importants et plus complexes à ces services de police aurait donc pour résultat de nuire à la qualité du service. Les intervenants sont plutôt d'avis que les sections des crimes économiques et des délits commerciaux devraient coopérer plus étroitement avec ces services de police locaux et assurer un leadership efficace dans la conduite des enquêtes.

F. Technologie

Tous les intervenants conviennent que la technologie est de plus en plus utilisée par les groupes criminels organisés et qu'il faut que la GRC aborde ce problème.

1. La GRC doit jouer un rôle de leader dans le domaine de la technologie

Les intervenants conviennent que de plus en plus de crimes économiques sont commis en ayant recours à la technologie et ont des répercussions importantes, tant à l'échelle nationale qu'internationale. C'est pourquoi, à titre d'éléments de l'ensemble de la force policière nationale, les sections des crimes économiques et des délits commerciaux devraient fournir de l'aide aux intervenants et aux autres services de police et assurer le leadership dans le domaine de la technologie.

VI.

Réaction des membres des sections des délits commerciaux

Au cours de cette étude, KPMG a interrogé un certain nombre de gestionnaires des sections des crimes économiques et des délits commerciaux ainsi que des représentants d'autres programmes de la GRC. De plus, KPMG a organisé dans diverses régions du pays des séances de discussion avec tous les membres du Programme de la police économique qui ont manifesté un intérêt. Ces séances avaient pour objet de faire le point sur le projet et de permettre aux membres d'exprimer leurs opinions. Les participants ont été nombreux et ils n'ont pas hésité à présenter leurs commentaires. Nombre des préoccupations correspondaient à celles soulevées par les intervenants, aussi bien lors des entrevues individuelles que lors des séances de discussion de groupe. Voici un résumé des questions soulevées par les membres.

Nous avons regroupé leurs réactions sous les thèmes suivants :

- Modalités de fonctionnement
- Communication et coopération
- Allocation de ressources
- Ressources humaines
- Technologie

A. Modalités de fonctionnement

1. Il n'y a actuellement ni stratégie, ni normes nationales

Les membres, comme les intervenants, s'inquiètent de constater qu'il n'y a actuellement aucune orientation, stratégie ou de norme nationales pour les sections des crimes économiques et des délits commerciaux. Ils estiment que les tendances et les problèmes actuels et à venir, leurs conséquences pour le crime économique et les

effets sur le public et les groupes d'intervenants ne sont pas cernés ni analysés. Ils précisent que chaque région du pays fait ses affaires à sa façon, ce qui aboutit à une certaine incohérence et à un manque de coordination dans la prestation de services. Ils ne voient que peu ou pas d'échange d'information et de mise en œuvre de pratiques exemplaires dans le pays et se sentent isolés en ne pouvant s'en remettre qu'à leur environnement immédiat pour obtenir de l'aide.

2. Les membres font écho aux préoccupations des intervenants en ce qui concerne l'inefficacité des pratiques de gestion des cas de crimes économiques et de délits commerciaux

À l'instar des intervenants, les membres de la Police économique s'inquiètent du manque de vision, d'orientation stratégique et de leadership. Ils voient des postes rester vacants pendant longtemps alors que les enquêteurs consacrent trop d'heures à des dossiers et que d'autres dossiers défendables sont rejetés à cause du manque de ressources humaines. Ils voient leurs collègues affectés à d'autres tâches, ce qui les oblige à abandonner leurs dossiers actifs.

Les membres indiquent également que le Programme actuel n'exerce que peu ou pas de contrôle sur ses propres orientations et sur son fonctionnement quotidien. Les gestionnaires peuvent avoir ou non le niveau d'autorité nécessaire pour prendre les décisions qui concernent le budget et les ressources : la délégation des pouvoirs dépend dans une large mesure de la structure de gestion de la division ou de la région. Dans l'ensemble, les membres estiment que le Programme de la police économique ne bénéficie que de très peu d'appui des cadres supérieurs de la GRC et ils croient, comme les intervenants, que si rien ne change il mourra lentement.

3. Les services de soutien du Programme ont fondu avec le temps

Parallèlement à la réduction permanente des ressources et aux pratiques de gestion inefficaces, les membres ont indiqué que les enquêteurs passent une partie importante de leur temps à des fonctions administratives et à du travail de bureau, ainsi qu'à des tâches de soutien dans le domaine des enquêtes (p. ex. ouverture des dossiers et tenue à jour de la documentation, classement et catalogage des preuves, recherche sur les antécédents, etc.) alors qu'ils devraient consacrer leurs efforts à des fonctions d'enquête plus détaillées et plus techniques.

De la même façon, les enquêteurs affectés aux cas de criminalité technologique, ou qui ont manifesté un intérêt ou un savoir-faire dans le domaine de la technologie, passent énormément de temps à fournir un soutien technique interne aux sections des délits commerciaux ainsi qu'aux autres programmes parce que les services internes de soutien en informatique sont débordés.

4. Les activités des sections des délits commerciaux sont de nature réactive

Les intervenants et les membres estiment tous deux que le Programme de la police économique est coincé dans un mode réactif de gestion de crise. Les membres sont d'avis qu'étant donné l'état actuel du Programme, ils ne peuvent que réagir aux dossiers et aux plaintes qui leur sont soumis. Ils jugent, comme les intervenants, que le Programme devrait accorder plus d'importance à la prévention et à l'éducation du public, des intervenants et des groupes-clients. Ils n'hésitent pas à dire énergiquement que les gestionnaires et les enquêteurs devraient travailler plus activement à sensibiliser le public aux menaces des crimes économiques, participer aux activités des associations sectorielles pour profiter de l'expérience de spécialistes et établir des relations de travail, collaborer plus efficacement avec les autres organismes d'exécution de la loi pour élaborer des programmes proactifs de prévention de la criminalité. Les membres et les intervenants estiment tous deux que le Programme de la police économique n'a pas actuellement de visibilité dans le public. Le doter d'un profil plus visible et plus proactif partout au pays contribuerait de façon importante à la dissuasion et à la prévention de la criminalité.

5. Les membres consacrent trop de temps aux activités qui ne relèvent pas du mandat

Les membres ont indiqué qu'ils consacrent énormément de temps à des enquêtes et à des affectations spéciales qui ne concernent pas les délits commerciaux. Même si les membres comme les intervenants estiment que les niveaux de compétence et d'expérience au sein du Programme se sont détériorés au cours des dernières années, les compétences techniques et d'enquête des sections des délits commerciaux sont souvent plus raffinées que celles d'autres programmes. C'est ce qui explique qu'on demande souvent aux enquêteurs de venir en aide à d'autres programmes ou qu'on les y affecte de façon temporaire (p. ex. dans le cas de la lutte contre la pornographie sur Internet, etc.) ou qu'on les affecte à des événements hors du commun ou à des incidents importants survenus dans leur région. Si tous conviennent que dans le cadre des fonctions d'une force policière nationale, le Programme de la police économique doit aussi participer à ce type d'activités, aucune disposition n'est prise pour continuer à travailler sur les dossiers actifs et informer les clients de ces besoins particuliers. Cette situation amène un degré élevé de frustration tant chez les membres que chez les intervenants.

6. Il faut une approche d'équipe améliorée

Les membres appuient fortement les intervenants qui estiment qu'il faut s'appuyer davantage sur un modèle d'équipe dans tout le pays. Ils sont d'avis que dans de nombreux cas, les délais des enquêtes pourraient être sensiblement réduits et les

résultats obtenus de façon plus opportune si les enquêteurs travaillaient en équipe, combinant à la fois des compétences spécialisées et multidisciplinaires en fonction des besoins. Les membres ont en outre indiqué qu'un tel fonctionnement permettrait de mieux encadrer les nouveaux enquêteurs et offrirait davantage de possibilités de perfectionnement des compétences, tout en assurant une plus grande continuité dans le traitement des dossiers.

7. L'accent sur l'ensemble du processus

Les membres et les intervenants ont reconnu que tous les problèmes dans le domaine des crimes économiques et des délits commerciaux n'ont pas leur source au sein de la GRC. Ils savent que le système judiciaire a ses propres retards du fait du nombre insuffisant de procureurs, de retards devant les tribunaux et de pénalités insuffisantes en cas de condamnation. Il faut apporter des améliorations à l'ensemble du processus.

B. Communication et coopération

Les intervenants et les membres ont tous deux insisté sur la nécessité d'une plus grande communication et d'une plus grande coopération entre tous les acteurs de la lutte contre les crimes économiques et les délits commerciaux.

1. Nécessité d'accroître les partenariats

Les membres ont partagé pleinement l'opinion des intervenants voulant que le Programme de la police économique ait besoin de collaborer plus étroitement avec les clients et les intervenants pour échanger des renseignements essentiels, cerner les pratiques les plus efficaces, établir les priorités, discuter des cas en cours et préciser les critères d'acceptation et de rejet des dossiers. Les membres estiment que ces partenariats offrent d'importantes possibilités d'échanger de l'information utile, de prendre des décisions éclairées et de tirer avantage des connaissances et des ressources des organisations intervenantes. De la même façon, les membres conviennent qu'ils doivent travailler plus étroitement avec les autres organismes d'exécution de la loi aux niveaux local, national et particulièrement international dans les cas complexes qui impliquent plusieurs juridictions, ce qui se présente de plus en plus souvent. Enfin, dans les endroits où de tels modèles de coopération ou de partenariat existent, les membres et les intervenants les jugent très efficaces.

Ce modèle élargi de partenariat et d'équipe sera encore plus indispensable à l'avenir pour échanger les compétences et tabler sur la capacité des équipes d'enquête à avoir recours à des ressources externes à la GRC pour constituer des équipes multidisciplinaires.

2. Les membres doutent que la situation changera

Même si les membres sont très favorables aux changements nécessaires pour améliorer l'efficacité du travail dans le domaine des crimes économiques et des délits commerciaux, ils doutent fortement que la situation changera. Ils précisent que pour assister à des modifications ou à des améliorations importantes, il faudra plus que l'appui des gestionnaires des sections des délits commerciaux et des crimes économiques. Ils sont convaincus que les cadres supérieurs de la GRC doivent appuyer activement tout changement et s'engager de façon permanente envers la réussite du Programme. De même, ils doivent attirer et retenir l'attention des responsables de l'adoption des politiques afin d'assurer que les niveaux de ressources qui conviennent sont disponibles pour appuyer les engagements nationaux et internationaux pris dans les milieux politiques.

C. Allocation de ressources

L'une des principales préoccupations des membres a trait aux compressions permanentes et à l'insuffisance des ressources.

1. Besoins de ressources dans l'ensemble du processus

Les membres, comme les intervenants, ont indiqué que les niveaux de ressources sont insuffisants non seulement dans le cadre du Programme de la police économique mais également au niveau des poursuites. Ils ont rappelé qu'il y a un trop grand nombre de cas qui justifieraient des poursuites qui sont rejetés parce qu'on manque de ressources pour effectuer des enquêtes et entamer les poursuites. Ils estiment par ailleurs que l'augmentation des ressources pour la réalisation des enquêtes ne permettrait de résoudre qu'une partie du problème et qu'il faudra envisager d'augmenter dans les mêmes proportions les ressources de toutes les étapes de l'ensemble du processus. Si on ne procède pas de cette façon, des ressources additionnelles pour le Programme de la police économique permettront peut-être de réaliser davantage d'enquêtes et de transmettre des dossiers aux procureurs, mais ceux-ci devront les rejeter ou ils subiront d'importants délais dans le système judiciaire. Une telle situation enverrait aux éléments criminels un message encore plus préjudiciable.

D. Ressources humaines

Les problèmes de gestion des ressources humaines préoccupent beaucoup les membres.

1. Les membres sont démoralisés

Le moral des membres est très faible partout au pays. Nombre d'entre eux sont démoralisés non seulement par les compressions permanentes mais également par l'état général du Programme de la police économique. Ils sont très dévoués à leur travail. Ils ont le sentiment de s'être investis dans le Programme, d'y avoir consacré du temps et de ne voir qu'un faible rendement généré par l'ensemble du Programme et par l'ensemble de la direction de la GRC.

2. Les problèmes systémiques de gestion des ressources humaines sont graves

Les membres, aussi bien que les intervenants, s'inquiètent beaucoup des problèmes systémiques de gestion des ressources humaines qu'il y a actuellement et qui sont présents depuis un certain temps au sein de la GRC. Ils sont frustrés du niveau de compétence des enquêteurs, du manque de ressources et d'engagement dans les domaines de l'apprentissage continu et du perfectionnement ainsi que de l'incapacité du Programme à attirer et à conserver du personnel compétent. Ils ont conscience de l'absence de possibilités de promotion ou de cheminement de carrière au sein du Programme et, comme les intervenants, sont témoins d'un exode permanent de personnes compétentes vers d'autres programmes pour obtenir des promotions ou vers d'autres organisations pour être davantage reconnus et récompensés. Les membres savent bien que le Programme de la police économique a fort peu à dire sur les niveaux de dotation et dispose de peu de moyens pour trouver des solutions aux problèmes de rendement faible ou inadapté. Une structure inefficace, alliée à un manque de contrôle sur les pratiques de gestion des ressources humaines causent des frustrations chez les membres à tous les niveaux.

3. La structure paramilitaire est inadaptée pour les crimes économiques

Les intervenants et les membres s'accordent pour dire que la hiérarchie paramilitaire des grades ne convient pas aux sections des crimes économiques. Au fur et à mesure que les crimes économiques évoluent et deviennent de plus en plus sophistiqués, il en va de même pour le travail des enquêteurs, qui ont besoin de connaissances et de compétences plus spécialisées pour gagner et conserver une certaine crédibilité sur le terrain. Les membres estiment que le Programme de la police économique devient réellement un programme «de spécialistes», qui a besoin d'un système de classification et de rémunération plus souple.

E. Technologie

1. Un soutien technologique adapté est primordial

Les membres ont indiqué qu'il devient de plus en plus difficile pour eux de faire le travail avec le niveau d'outils et de soutien technologiques dont ils disposent actuellement au pays. Les enquêteurs n'ont pas le matériel et les logiciels adaptés, ni la formation voulue pour les utiliser afin d'être en mesure de faire concurrence aux éléments criminels, en particulier au crime organisé. Les groupes de crime organisé sont sophistiqués. Ils utilisent de façon intensive la technologie pour s'adonner à des activités criminelles touchant plusieurs juridictions et les enquêteurs ne peuvent suivre le rythme. Ils estiment que le manque de technologie adaptée et de compétences pour l'utiliser nuit sérieusement à leur capacité de d'enquêter efficacement et en temps opportun.

VII.

Structure organisationnelle recommandée pour le Programme de la police économique

Dans ce chapitre, nous allons décrire le modèle de structure organisationnelle recommandée pour le Programme de la police économique. Nous avons ici fait l'hypothèse que le Programme regroupera les services assurés par la Sous-direction de la police économique à la Direction générale et ceux dispensés par les services divisionnaires et les sections des délits commerciaux dans les régions.

A. Principaux éléments justifiant les modifications au Programme de la police économique

Dans nos discussions avec les intervenants et les membres du Programme de la police économique de toutes les régions du pays, un certain nombre de problèmes appelant le changement sont apparus. Lors de nos délibérations sur la structure organisationnelle recommandée, nous avons étudié attentivement les questions suivantes, ou «motivateurs de changement».

- Les crimes économiques commis par les organisations de crime organisé constituent une menace de plus en plus importante au Canada. Par ailleurs, il s'agit de plus en plus d'une menace de portée nationale et internationale.

- Le Canada est de plus en plus perçu comme un havre de paix pour les auteurs de crimes économiques. La dotation insuffisante en ressources et le fait que ces crimes économiques relèvent de plus en plus de juridictions multiples entraînent une certaine confusion quant à la direction des enquêtes. Ce va-et-vient des dossiers entre les divers organismes responsables, et le niveau insuffisant de dotation, empêchent souvent les dossiers d'aboutir.

- Les intervenants s'attendent à une croissance phénoménale des crimes économiques sous l'effet d'un certain nombre de facteurs, dont le vieillissement des baby-boomers, le fait que les revenus disponibles et les épargnes à des fins de retraite sont investis dans des placements plus risqués et

l'utilisation de plus en plus fréquente de la technologie pour tous les types de transactions économiques.

- La quasi-absence de leadership et de vision dans le domaine des crimes économiques depuis un certain temps se traduit par une absence d'orientation stratégique ou de stratégie nationale dans ce domaine.

- Il n'existe actuellement ni normes de service, ni mécanismes visant à coordonner ou à assurer la cohérence des services fournis à l'échelle nationale pour faire face à la nationalisation et à l'internationalisation croissante des activités de crimes économiques et à l'implication de plus en plus forte des groupes de crime organisé.

- Le manque d'engagement des cadres supérieurs quant à l'importance des crimes économiques et des délits commerciaux a finalement entraîné l'érosion du Programme. Les pratiques de gestion sont fragmentées, il n'y a pas de continuité entre les diverses sections de délits commerciaux des régions, les niveaux de compétences s'amoindrissent, la dotation est insuffisante et le taux des postes vacants est très élevé dans les organismes fédéraux concernés.

- Les taux de réponse aux cas présentés par les intervenants ne sont ni adaptés ni suffisants. Il n'y a pas de critères normalisés pour retenir ou rejeter les dossiers, ni pour établir les priorités.

- Comme il n'y a pas de pratiques normalisées, peu de renseignements sont échangés ou partagés avec les intervenants. De fait, il n'y a de communications soutenues avec les clients que lorsque les directions locales ont décidé de concentrer leurs efforts en ce sens. Les échanges entre les diverses sections du pays sont pratiquement inexistants quant aux pratiques les plus efficaces et aux leçons tirées de l'expérience.

- L'utilisation de la technologie se répand. Non seulement cette technologie peut être la cible de crimes, mais elle devient également un outil puisque les groupes de crime organisé et les fraudeurs individuels en font une utilisation de plus en plus sophistiquée pour commettre leurs délits, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

- À l'heure actuelle, les activités sont essentiellement de nature réactive. On ne fait que très peu dans les domaines de l'éducation et de la sensibilisation du public et des clients, de l'image publique et de la mise en valeur des activités, sans parler de façon plus générale de la prévention de la criminalité.

B. Modèle organisationnel actuel

Le modèle organisationnel actuel partage la responsabilité des crimes économiques entre la Sous-direction de la police économique à la Direction générale et les services divisionnaires ainsi que les sections des délits commerciaux dans les régions.

1. L'administration centrale

Actuellement, c'est la Sous-direction de la police économique qui est responsable de l'élaboration des politiques et des programmes dans le domaine de la criminalité économique. La Sous-direction élabore les directives touchant l'ensemble des crimes économiques, y compris les délits technologiques, les fraudes en valeurs mobilières, les fraudes commerciales, la contrefaçon et les infractions aux législations fédérales. La Sous-direction procède à certaines analyses de tendances et entretient des relations avec des organismes de l'extérieur, d'autres services de police et des organisations internationales. Toutefois, elle n'a pas ni pouvoirs, ni responsabilités directs sur les sections et les enquêteurs qui s'occupent des délits commerciaux sur le terrain.

2. Le terrain

Sur le terrain, on constate une grande diversité d'approches. Certaines divisions ont des services divisionnaires des délits commerciaux au siège de la division alors que d'autres n'en ont pas. Certaines divisions sont scindées en sous-divisions ayant chacune une section des délits commerciaux. D'autres divisions ont des sections qui se consacrent aux délits commerciaux au niveau du détachement.

Dans les provinces où la GRC remplit des fonctions de police à contrat, les sections des délits commerciaux regroupent des postes de niveaux fédéral et provincial. Ces sections peuvent également remplir des fonctions de douane et accises et de groupes d'intervention spéciale dans certaines régions ou divisions plus petites.

C'est ainsi que la prestation des services se trouve fragmentée, réactive, non coordonnée ou même incohérente. Les sections des délits commerciaux appliquent les priorités de la division ou de la région qui, tout en étant parfaitement valides, aboutissent souvent à des taux de vacance à long terme pour les postes de niveau fédéral. La masse salariale ainsi libérée est souvent utilisée pour répondre à des exigences opérationnelles (p. ex. nouvelles voitures de police, radar, essence, etc.). Avec les restrictions budgétaires, le perfectionnement des compétences et la formation continue sont relégués au second plan. Les priorités de la région ou de la division l'emportent, par nécessité, sur toute activité concernant des crimes économiques et des délits commerciaux.

C. Modèle de structure organisationnelle recommandé pour le Programme de la police économique

1. Introduction

La théorie du développement organisationnel reconnaît que les organisations évoluent dans le temps. Tout au long de leur processus de maturation et au fil de l'évolution de leur environnement et des besoins de leurs clients, ces organisations franchissent diverses étapes de développement. Il est donc essentiel que ces organisations prennent conscience du fait qu'il leur faut suivre cette évolution pour être au goût du jour, répondre aux besoins des clients et continuer à survivre.

Même si les théoriciens de l'organisation utilisent diverses désignations pour les phases du développement d'une organisation, il y en a essentiellement quatre.

Phase 1

Au début, les organisations ne savent pas toujours avec certitude comment gérer et contrôler leurs affaires. C'est pourquoi elles fonctionnent de façon très centralisée. Cela donne souvent de bons résultats quand l'organisation est petite et spécialisée. Cependant, au fur et à mesure qu'elle grossit, qu'elle diversifie ses activités et qu'elle répond aux besoins d'une plus vaste gamme de clients ou de population, elle doit repenser sa gestion et sa structure de contrôle.

Phase 2

Au fur et à mesure que cette croissance et cette diversification se poursuivent, les éléments qui ne se trouvent pas au siège de l'organisation demandent avec insistance une plus grande liberté d'action. Faire prendre toute les décisions par l'administration centrale exige du temps et le personnel régional a toujours le sentiment que l'administration centrale ne communique pas suffisamment bien pour comprendre réellement la prestation de services en première ligne. Des pressions importantes s'exercent alors sur le centre pour décentraliser une partie de la prise de décisions. L'organisme central y consent, et tout le monde trouve que cela donne de bons résultats.

Phase 3

Comme la décentralisation des pouvoirs semble donner de bons résultats, certains se demandent alors pourquoi ne pas tout décentraliser. De plus en plus de pouvoirs et de responsabilités sont alors délégués au personnel des régions et le siège conserve uniquement les fonctions de gestion du personnel et

d'élaboration des politiques. Toutefois, comme c'est souvent le cas, même si les pouvoirs sont décentralisés, aucun cadre de responsabilité n'est mis en place pour permettre au centre de contrôler efficacement les activités ou les niveaux de services dans l'ensemble de l'organisation. Lorsque les affaires sont menées à l'échelle nationale ou internationale et qu'il faut assurer un service cohérent, la dilution du pouvoir entre les divers éléments décentralisés fait que chacun gère à sa façon. Cela présente un risque plus élevé pour l'organisation, en particulier si les services fournis nécessitent des compétences spécialisées et un engagement face au perfectionnement continu des compétences et des connaissances pour assurer un service efficace et la satisfaction des clients à l'échelle nationale.

Phase 4

La croissance et l'évolution permanentes de l'organisation font alors apparaître le besoin d'orientation et de leadership de la part de l'organisation centrale afin d'assurer la cohérence et la coordination de l'ensemble de la prestation de services. Dans le cas des organismes qui ont un mandat national, cela veut dire qu'il faut les doter d'une orientation de portée nationale et mettre en place un cadre de rapport plus centralisé.

Il n'agit toutefois pas de la structure de commande et de contrôle de la phase 1. C'est, par nécessité, une structure beaucoup plus souple dans laquelle on délègue davantage de pouvoirs. Le centre donne les orientations nationales, canalise et entrepose l'information essentielle qui sera échangée dans tout le pays et assure un leadership dynamique, qui confère une valeur ajoutée réelle aux services régionaux. Les gestionnaires régionaux font partie intégrante de l'équipe de gestion et ont reçu les responsabilités et les pouvoirs nécessaires pour atteindre leurs objectifs. Ils sont tenus responsables au moyen de mécanismes comme les contrats de rendement et les objectifs de rendement établis en fonction des résultats attendus.

Une organisation n'est prête à passer à cette phase de son évolution que si l'administration centrale y est pleinement engagée et que le personnel régional est décidé à collaborer étroitement pour gérer une organisation de qualité dévouée à sa clientèle.

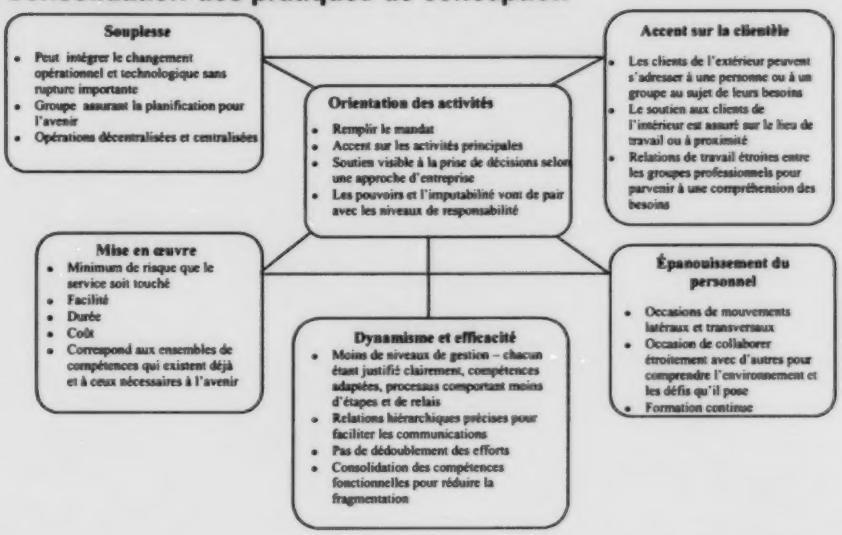
Le modèle organisationnel que nous recommandons pour le Programme de la police économique relève de cette quatrième phase. Pour l'élaborer, nous avons suivi un ensemble de principes de conception organisationnelle convenus lors des ateliers et des entrevues dans tout le pays. Ces principes nous ont aidé à concevoir une structure qui met l'accent sur l'orientation des activités, la souplesse face au changement, le service à la clientèle interne et externe, le besoin de formation et de perfectionnement continus,

l'optimisation de la prestation des services pour une efficacité maximale et la souplesse de mise en œuvre du modèle.

Le graphique VII-1 illustre ces principes de conception. On trouvera à la Section D une analyse du modèle recommandé en regard de ces principes.

L'annexe C donne une liste plus détaillée des principes de conception retenus.

Graphique VII-1
Consolidation des pratiques de conception



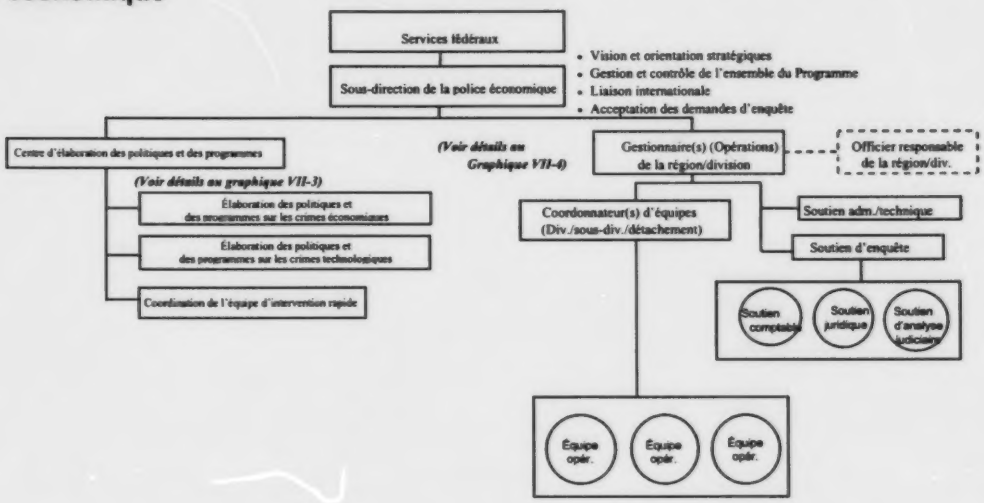
2. Modèle recommandé –Programme national de police économique

Les ateliers et les groupes de discussion tenus un peu partout au pays ont permis d'aborder un certain nombre de modèles organisationnels. Ceux-ci allaient du maintien du statu quo à la création d'un organisme distinct de police économique. KPMG a analysé chaque solution en tenant compte de l'avis du personnel de la GRC et des représentants des intervenants. On trouvera à l'annexe D de ce rapport les modèles qui n'ont pas été retenus.

Même si chacune des solutions présente un certain nombre d'avantages et d'inconvénients, celle qui permet d'aborder les besoins actuels et à venir les plus importants pour la Police économique est un Service ou un Programme national de police économique relevant du directeur des Services fédéraux.

Le modèle recommandé est décrit en détail ci-dessous, à la suite de quoi on procède à son évaluation en regard des principes de conception de l'organisation. Vient ensuite une discussion des motifs justifiant le choix de ce modèle, ainsi que la présentation de quelques réflexions sur sa mise en œuvre .

Graphique VII-2
Modèle organisationnel et conceptuel d'un Programme national de police économique

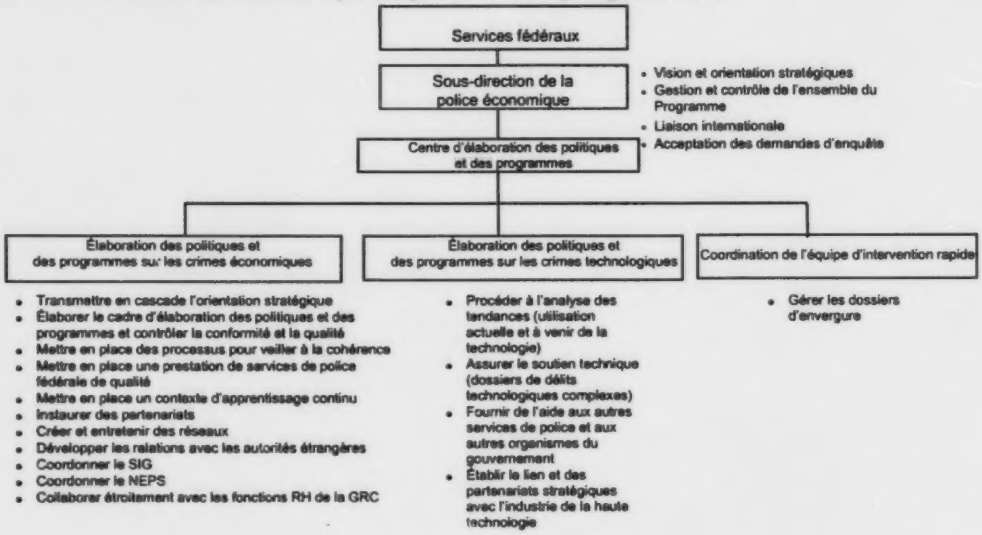


a) Chef du Programme national de la police économique

Dans ce modèle, le chef du Programme national de la police économique relèverait directement du directeur des Services fédéraux. Il incomberait au chef du Programme de fixer la vision, l'orientation stratégique et la stratégie nationale d'ensemble de la Police économique. Cette personne verrait à l'ensemble de la gestion et du contrôle du Programme, en étant pleinement responsable de toutes les ressources financières et humaines de celui-ci. La responsabilité de la gestion quotidienne de ces ressources serait déléguée comme il convient aux gestionnaires opérationnels des diverses régions du pays. Dans le cadre d'une telle organisation, toutes les ressources humaines relèveraient de façon centralisée du chef du Programme national de la police économique en passant par les gestionnaires locaux des opérations.

Les graphiques VII-3 et VII-4, ci-dessous, donnent une description plus détaillée des responsabilités des groupes chargés de l'élaboration des politiques et des programmes ainsi que des opérations hors siège.

Graphique VII-3
Centre d'élaboration des politiques et des programmes



b) Centre d'élaboration des politiques et des programmes

Ce Centre serait probablement divisé en trois grands groupes, soit celui de l'élaboration des politiques et des programmes sur les crimes économiques, sur les crimes technologiques et la coordination de l'équipe d'intervention rapide.

Le mandat de ce Centre serait double. Il lui reviendrait de donner les orientations de politiques et de programmes au personnel hors siège et de fournir un soutien analytique à la prise de décisions pour les cadres supérieurs du programme, des Services fédéraux et de l'ensemble de la GRC quant à la situation actuelle et à venir de la criminalité économique et technologique, et de ses conséquences pour le Canada.

Le Centre consacrerait également des efforts importants à sensibiliser le plus possible, à l'échelle nationale, le grand public et les groupes d'intervenants aux délits économiques. Ce Centre peaufinerait l'image du Programme de la police économique par une participation active, cohérente et coordonnée, à la sensibilisation du public et à la préparation de messages de prévention. Une façon de faciliter ce volet des activités serait d'assurer la participation du Programme à des groupes de travail et à des comités avec d'autres gouvernements, d'autres organismes d'exécution de la loi, des associations de l'industrie et divers forums nationaux et internationaux.

i) Groupe d'élaboration des politiques et des programmes sur les crimes économiques

Ce groupe se trouverait à la Direction générale et s'efforcerait de conférer une plus grande valeur aux opérations hors siège. Il serait composé d'une équipe à vocation stratégique, multidisciplinaire et proactive. Il devrait travailler en coopération avec le personnel hors siège et avec les autres fonctions d'élaboration des politiques et des programmes des Services fédéraux pour élaborer des politiques et des pratiques souples et habilitantes et pour coordonner la mise en œuvre de l'orientation stratégique du Programme.

Le groupe élaborerait et contrôlerait les politiques et les normes de pratique en matière de crimes économiques, définirait les lignes directrices régissant les processus et les procédures, comme le classement et le tri des dossiers en fonction de la complexité, afin d'assurer la cohérence dans tout le pays. De même, ce groupe mettrait en place des partenariats et des alliances stratégiques avec d'autres organismes de police et des groupes d'intervenants à l'échelle nationale. Il faciliterait les relations et les partenariats avec les gouvernements et autorités d'autres pays afin d'assurer un accès plus rapide à l'information et de permettre aux dossiers ayant des volets internationaux d'être traités plus vite.

Le groupe mettrait également l'accent sur le partage d'information et de pratiques exemplaires dans l'ensemble du Programme national et s'assurerait du bon fonctionnement des systèmes SIG et NEPS. Conjointement avec le groupe d'élaboration des politiques et des programmes sur les crimes technologiques, le groupe travaillerait étroitement avec le personnel d'Apprentissage et Perfectionnement à la GRC pour mettre en place et entretenir un contexte d'apprentissage continu dans l'ensemble du Programme.

Afin de permettre aux cadres supérieurs de prendre des décisions de façon efficace quant à la situation actuelle et à venir des services du Programme de la police économique, le groupe devrait pouvoir effectuer de la recherche et des analyses statistiques sur les tendances actuelles et à venir dans le domaine de la criminalité économique. Grâce à l'analyse de données chronologiques et à celle des tendances de l'économie et des

secteurs en croissance, tant au pays qu'ailleurs dans le monde, le groupe pourrait étudier et prévoir les tendances et la croissance de cette criminalité. Ces données constitueraient un soutien essentiel à l'équipe de gestion du Programme et aux cadres supérieurs en ce qui concerne les besoins de recentrer les efforts, de modifier les processus, de transférer des ressources, etc.

ii) Groupe d'élaboration des politiques et des programmes sur les crimes technologiques

Aux fins de cette discussion, nous définissons les crimes technologiques comme englobant non seulement les délits qui visent des ordinateurs ou des systèmes de télécommunications mais également ceux dans lesquels on les utilisent pour commettre des délits.

Au fur et à mesure que la population canadienne dépend de plus en plus de la technologie pour ses activités économiques, les crimes technologiques prennent de plus en plus d'importance. Pour faire face à cette croissance, nous recommandons de constituer un groupe distinct chargé de s'occuper des crimes technologiques au sein du Centre d'élaboration des politiques et des programmes. Ce groupe apporterait son appui aux services traitant ce type de délits dans tout le pays. Ses activités et orientations seraient de portée nationale.

Cette fonction d'élaboration de politiques et de programmes sur les crimes technologiques se situerait à la Direction générale. Cette équipe multidisciplinaire serait proactive et stratégique et il lui incomberait de travailler conjointement avec d'autres groupes, par exemple, avec la Section de la haute technologie judiciaire au sein de la Direction des opérations techniques, pour établir et intégrer ses orientations stratégiques dans le cadre opérationnel global de la GRC. Le groupe devrait élaborer et ajuster les politiques et normes de pratique en matière de crimes technologiques, établir des processus et des procédures pour veiller à la cohérence de leur application dans tout le pays et réduire les risques de perdre des preuves électroniques importantes en cours d'enquête. Le groupe devrait également travailler étroitement avec les directions des finances et de l'informatique de la GRC pour définir le soutien en ressources et en technologie dont elle a besoin. Il devrait collaborer également avec les enquêteurs des crimes technologiques et le personnel de

soutien aux enquêtes informatiques afin de fournir les renseignements et le soutien nécessaires aux opérations hors siège. Cette infrastructure nécessiterait de mettre en place des processus spécifiques dans tout le pays : normes de pratique, codage normalisé pour diverses catégories de dossiers et niveaux de complexité. Le groupe ferait également un suivi de l'aide technologique fournie pour le traitement d'autres types de délits et évaluerait les résultats atteints dans le domaine des crimes technologiques.

De même, il incomberait à ce groupe de voir à l'expansion permanente des programmes sur les crimes technologiques en établissant des partenariats et des alliances stratégiques avec l'industrie de la haute technologie. Cela favoriserait l'échange d'information et de pratiques exemplaires dans ce domaine, tant au pays qu'à l'échelle internationale. Ce groupe, de concert avec celui de l'élaboration des politiques et des programmes sur les crimes économiques, collaborerait aussi étroitement avec le personnel d'Apprentissage et Perfectionnement à la GRC pour instaurer un contexte d'apprentissage continu permettant d'améliorer les connaissances et les compétences technologiques de base des enquêteurs des crimes économiques et facilitant leur perfectionnement continuel.

Le groupe et le personnel hors siège travailleraient de concert pour établir des relations avec un bassin de spécialistes de l'extérieur (méthodes de cryptage, systèmes d'exploitation, etc.), auxquels toutes les régions et toutes les divisions pourraient accéder rapidement pour répondre aux besoins d'une enquête en particulier.

Afin de permettre aux cadres supérieurs de prendre des décisions efficaces quant à la situation actuelle et à venir des services de la GRC en matière de criminalité technologique, le groupe devrait pouvoir effectuer de la recherche et des analyses statistiques sur les tendances actuelles et à venir dans ce domaine. Le groupe analyserait les données chronologiques en plus d'étudier et de prévoir les tendances et de cerner les secteurs en croissance dans le domaine de la criminalité technologique, au pays comme à l'étranger. Combinées aux renseignements sur le crime économique, ces données constitueraient un soutien essentiel aux cadres supérieurs en ce qui concerne les besoins de recentrer les

efforts, de modifier les processus, de transférer des ressources, etc.

Une priorité non négligeable du responsable de ce groupe serait d'élaborer et d'améliorer des programmes de sensibilisation et de sensibilisation des groupes et des organisations, aux échelles nationale et régionale, sur les tendances constatées dans le domaine de la criminalité technologique et les méthodes à utiliser pour accroître la sécurité des systèmes d'information et de télécommunications. La mise en place de partenariats au moyen de groupes de travail et de comités avec l'industrie, sur une base nationale et internationale, offrirait les meilleures possibilités d'accroître cette sensibilisation, de renseigner le public et de s'assurer d'un message cohérent, maintenant comme à l'avenir.

iii) Coordination des interventions rapides

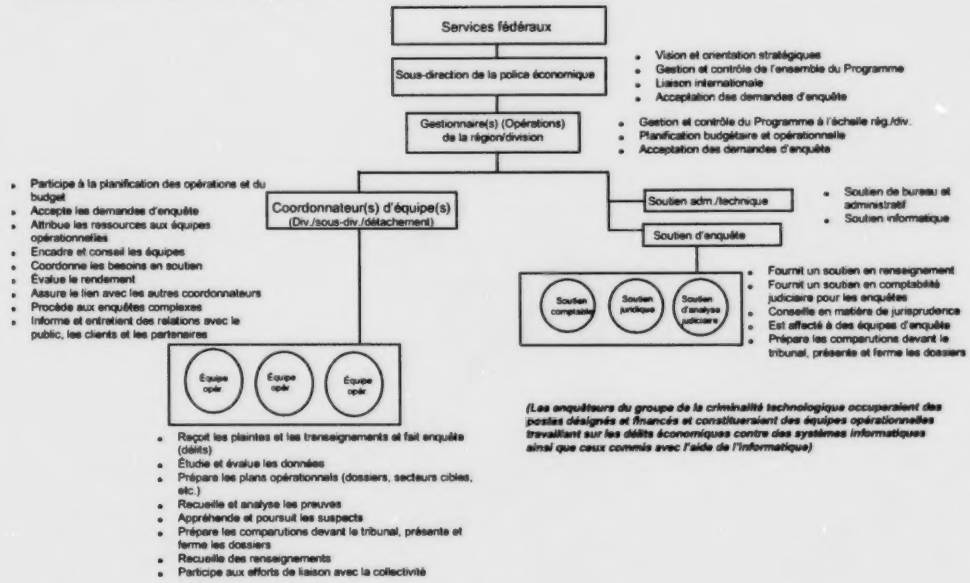
On a recommandé une fonction de coordination des interventions rapides pour répondre aux besoins d'équipes nationales pour les dossiers d'envergure (p. ex. Bre-X, Airbus, etc.) qui surgissent de temps à autre. À l'heure actuelle, il n'y a pas de mécanisme à l'échelle nationale qui permette d'affecter à ce type d'enquête, de façon rapide et efficace, du personnel et des ressources.

Le coordonnateur de ce groupe fournirait un tel mécanisme de portée nationale. Il devrait pour cela utiliser un modèle de gestion des dossiers d'envergure et avoir les moyens de faire appel aux ressources voulues partout au pays en fonction des besoins. Le coordonnateur ferait appel à ces ressources en coordination avec les gestionnaires locaux des opérations et fournirait les ressources financières pour la réalisation de ces projets à partir d'un budget réservé à ce groupe.

c) Opérations

Le graphique VII-4, ci-dessous, décrit de façon générale le fonctionnement des opérations sur le terrain et dans les régions. Ce modèle devrait être modifié dans une certaine mesure dans chaque région du pays afin de tenir compte de la taille et de la complexité des services fournis.

Graphique VII-4
Opérations sur le terrain



i) Gestionnaire des opérations

Il y aurait des gestionnaires des opérations régionaux et divisionnaires, selon la taille de la région ou de la division. Ces gestionnaires viendraient des rangs actuels des officiers et des sous-officiers des sections des délits commerciaux et relèveraient directement du chef du Programme national de police économique. Ils assumeraient la responsabilité et l'autorité complètes de la gestion et du contrôle du fonctionnement quotidien sur le terrain. Ils devraient travailler très étroitement (comme une équipe de gestion) avec le chef du Programme national de police économique et avec les gestionnaires des groupes d'élaboration des politiques et des programmes afin d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie nationale de police économique, des normes nationales de service, des directives opérationnelles et des critères de prestation de services de façon à assurer une cohérence dans tout le pays. Cette équipe de gestion s'efforcerait également d'instaurer et d'améliorer les partenariats et les relations avec les intervenants, tant à l'échelle nationale qu'internationale, et de créer et d'entretenir un cadre d'apprentissage et de perfectionnement continus au sein du Programme.

De même, les gestionnaires des opérations devraient travailler étroitement avec leurs propres coordonnateurs d'équipes au sein de la région ou de la division pour planifier et mettre en œuvre leur part du Programme national. Pour cela, ils disposeraient de ressources humaines et financières avec le contrôle budgétaire complet de leurs activités. Leur rendement serait évalué en fonction d'objectifs définis conjointement avec l'équipe de gestion du Programme national et détaillés dans les plans stratégiques et d'activités du Programme. Les gestionnaires auraient pleins pouvoirs sur leur budget et se devraient de gérer les opérations de façon proactive et de répondre aux attentes définies. Ces gestionnaires assumeraient également des responsabilités au niveau local quant à la liaison et à la coordination continuelle avec les agents de la police criminelle et les commandants régionaux et divisionnaires.

Avec le chef du Programme national de police économique et le gestionnaire du Centre d'élaboration des politiques et des programmes, et conjointement avec leurs coordonnateurs d'équipes, les gestionnaires des opérations faciliteraient la mise en place de partenariats et l'entretien de relations avec les groupes d'intervenants aux niveaux local, national et international en plus d'élaborer et de mettre en place des pratiques et des processus opérationnels, etc. Les gestionnaires des opérations et les coordonnateurs d'équipes collaboreraient dans les domaines de l'acceptation des dossiers, de leur sélection et de l'établissement des priorités en fonction des besoins nationaux.

ii) Les coordonnateurs d'équipes et les équipes opérationnelles

Les coordonnateurs d'équipes

Il y aurait des postes de coordonnateur d'équipe au niveau de la division, de la sous-division ou du détachement, en fonction de la taille et de la configuration de chaque secteur sur le terrain. Le nombre de coordonnateurs d'équipes varierait selon le nombre d'enquêteurs dans une région. À titre indicatif, il pourrait y avoir un coordonnateur pour sept à dix enquêteurs.

Ces coordonnateurs d'équipes devraient assurer la direction et la gestion de leur équipe opérationnelle d'enquêteurs à l'échelle locale. Dans les divisions ou les régions plus importantes, dans

lesquelles les activités du Programme de la police économique sont de nature plus spécialisée, ces coordonnateurs dirigeraient des équipes opérationnelles composées d'enquêteurs ayant des spécialités particulières (p. ex. marchés et valeurs mobilières, criminalité technologique, etc.). Dans les régions ou les divisions plus petites, ils s'occuperaient d'équipes multidisciplinaires composées d'enquêteurs travaillant dans un éventail de domaines (p. ex. fraude, faillite, contrefaçon, etc.).

Les coordonnateurs d'équipes travailleraient étroitement, au niveau local, avec leur gestionnaire des opérations pour planifier les opérations et le budget et accepter les nouveaux dossiers. De la même façon, les coordonnateurs d'équipes locales auraient besoin de travailler ensemble, comme une équipe de gestion, pour veiller à la répartition optimale des ressources (financières et humaines), à la sélection et à l'établissement des priorités des dossiers et au contrôle du rendement. Les coordonnateurs auraient les responsabilités voulues en matière budgétaire et seraient responsables, vis-à-vis le gestionnaire des opérations, de mener leurs activités dans les limites du budget qui leur est attribué.

En plus d'être responsables de l'allocation des ressources pour chaque dossier, les coordonnateurs d'équipes rempliraient aussi des rôles de leaders et de mentors, et même d'enquêteurs spécialisés auprès de leurs équipes opérationnelles. Ils devraient coordonner le soutien dans le domaine des enquêtes, assigner les dossiers et évaluer le rendement des ressources dont ils disposent. Ils joueraient également un rôle important dans des domaines proactifs comme la sensibilisation des intervenants et du public dans le domaine de la criminalité économique en mettant l'accent sur la prévention et la dissuasion. Ils participeraient à des groupes de travail conjoints, à des associations sectorielles, à des conférences, à des réunions, etc., pour s'assurer de la coordination des efforts entre les principaux intervenants.

Les équipes opérationnelles

Les équipes opérationnelles seraient composées d'enquêteurs spécialisés dans certains domaines (p. ex. marchés et valeurs mobilières, criminalité technologique, etc.) ou d'enquêteurs travaillant dans un certain nombre de domaines relevant de la

criminalité économique. La composition de ces équipes opérationnelles varierait en fonction des besoins locaux, de la diversité des cas traités et des besoins de groupes d'enquêteurs spécialisés. Les équipes opérationnelles, regroupant des enquêteurs de divers niveaux d'expérience, seraient responsables des enquêtes. Ces équipes travailleraient étroitement avec leur coordonnateur d'équipe afin d'évaluer les dossiers, d'établir les priorités et de mener les enquêtes. Les enquêteurs participeraient également à des activités de liaison et de sensibilisation auprès des clients, des intervenants et de leur collectivité afin de les renseigner davantage et de prévenir la criminalité.

Les équipes opérationnelles chargées des crimes technologiques

Des équipes d'enquête dans le domaine de la criminalité technologique seraient constituées à l'échelle régionale en fonction des besoins. Les enquêteurs de ces équipes occuperaient des postes officiellement désignés et financés dans le domaine de la criminalité technologique et devraient aussi assumer la responsabilité de base de la conduite des enquêtes sur des délits informatiques (p. ex. en se concentrant sur les cas de piratage et d'utilisation non autorisée d'ordinateurs, de méfait concernant les données, de vol de télécommunications, etc.) survenant à un endroit donné. Les enquêteurs fourniraient également un soutien dans le domaine des enquêtes et de la technologie aux autres enquêteurs du Programme de la police économique s'occupant de délits assistés par ordinateur.

C'est la Section de la haute technologie judiciaire, basée à Ottawa, qui apporterait le soutien aux programmes s'occupant d'autres types de délits. Ce soutien pourrait également être donné dans le cadre d'ententes négociées entre le groupe d'élaboration des politiques et des programmes sur les crimes technologiques du Programme national de la police économique et les programmes ayant besoin d'aide. À l'heure actuelle, il n'y a pas d'entente de cette nature et les autres programmes ne sont pas poussés à évaluer ou à prévoir la quantité d'aide dont ils auront besoin au cours d'une période donnée. En mettant en place une structure « contractuelle » plus officielle, les autres programmes seraient tenus de prévoir leurs besoins, ce qui permettrait au groupe des crimes technologiques de tenir un registre précis de l'aide fournie et de justifier tout ajustement des ressources éventuellement nécessaires pour continuer à assurer un tel

soutien. Le suivi officiel et permanent de ce soutien (p. ex. temps consacré, catégories et niveaux de complexité des dossiers, type de soutien fourni, etc.) ferait l'objet de rapports réguliers au groupe d'élaboration des politiques et des programmes sur les crimes technologiques à la Direction générale. Cela faciliterait toute décision éventuelle portant sur la configuration organisationnelle optimale des ressources en matière de criminalité technologique, à moyen et à long termes.

iii) Soutien opérationnel

Le volet soutien opérationnel de la structure des opérations sur le terrain comprend le soutien administratif et technique ainsi que le soutien spécialisé aux enquêtes.

Soutien administratif et technique

Il faudrait un soutien administratif à deux niveaux. D'abord, il faut disposer d'un bassin de ressources administratives assurant la prestation des services de soutien de bureau, de secrétariat et de traitement de textes aux sections locales.

En plus de ce soutien de base, il faudrait un soutien administratif de niveau plus élevé pour aider les coordonnateurs d'équipes et les équipes opérationnelles à ouvrir les dossiers d'enquête, à cataloguer les preuves, à tenir les dossiers à jour, à faire des recherches, etc., afin de libérer les enquêteurs pour leur permettre de se consacrer davantage à leurs fonctions techniques d'enquête.

Il faudrait en outre des services informatiques pour assurer le soutien aux systèmes internes du Programme. Ce volet de soutien technique pourrait être fourni dans le cadre du complément ETP de la section du Programme ou pourrait être un service de soutien partagé avec d'autres sections locales du Programme au sein de la région ou de la division.

Soutien aux enquêtes reliées aux ordinateurs

Le soutien aux enquêtes reliées aux ordinateurs apparaît comme un besoin essentiel étant donné l'utilisation croissante de la technologie pour commettre des crimes économiques. Les équipes de soutien aux enquêtes reliées aux ordinateurs relèveraient des gestionnaires des opérations et fourniraient des

services d'analyse judiciaire plus détaillée et de soutien technique à tous les enquêteurs au sein des sections locales du Programme de la police économique.

Il faudrait faire preuve de souplesse dans la création de ce service à cause des besoins divers à cet égard. Dans la région centrale, on pourrait avoir besoin d'une équipe en Ontario et d'une au Québec étant donné les différences linguistiques et le volume des activités d'enquête.

Ces équipes rempliraient des fonctions opérationnelles de type réactif en fonction des besoins. Elles appuieraient les enquêtes économiques et technologiques en faisant du dépannage, en apportant des compétences précises en technologies de l'information et des capacités solides en analyse judiciaire. Dans les régions plus petites, les divisions et même les régions pourraient se partager les ressources de ces équipes, permettant ainsi de réaliser des économies d'échelle.

Si d'autres programmes devaient avoir besoin des services de ces groupes, il faudrait envisager de conclure des ententes de niveau de service. Ces ententes négociées permettraient de fournir des services de soutien aux enquêtes reliées aux ordinateurs sur des bases comparables à celles utilisées pour le temps des enquêteurs des crimes technologiques. Le suivi officiel et permanent de ce soutien (p. ex. temps consacré, catégories et niveaux de complexité des dossiers, type de soutien fourni, etc.) ferait l'objet de rapports réguliers au groupe d'élaboration des politiques et des programmes sur les crimes technologiques à la Direction générale. Cela faciliterait toute décision éventuelle portant sur la configuration organisationnelle optimale des ressources en matière de criminalité technologique, à moyen et à long termes.

Soutien d'enquête spécialisé

Les services de comptabilité judiciaire et de soutien juridique pourraient être fournis de diverses façons, en fonction des besoins des diverses régions du pays. Si un gestionnaire des opérations et ses coordonnateurs d'équipes percevaient un besoin permanent de services de comptabilité judiciaire et de soutien juridique à cause de la complexité et du volume de leur charge de travail, ces services pourraient alors devenir un complément

permanent du groupe et faire partie de l'enveloppe salariale de ce groupe.

Toutefois, il faut étudier sérieusement la possibilité d'obtenir ces services sur une base contractuelle. Cela permet d'obtenir des services d'experts facturés en fonction du temps et, au besoin, un soutien permanent et une spécialisation additionnelle, également fournis par l'organisation contractuelle.

On trouvera à l'annexe E de ce rapport une liste plus détaillée des sous-activités que le Programme exige.

D. Évaluation du modèle de Programme national de la police économique en regard des principes de conception organisationnelle

1. Orientation des activités

La solution recommandée met carrément l'accent sur la mise en œuvre du mandat de la police économique. Elle s'attache aux activités principales dans le cadre d'une vaste stratégie nationale en matière de crime économique. À titre de Programme national, elle comble le besoin de normalisation et de cohérence des normes et des pratiques. Le modèle met aussi l'accent sur la délégation de responsabilités et de pouvoirs de gestion et d'exécution et prévoit la définition d'attentes correspondantes pour responsabiliser tous les niveaux.

2. Souplesse

Le modèle recommandé de Programme national instaure une fonctionnalité tournée vers l'avenir avec le Centre d'élaboration des politiques et des programmes qui se consacre à l'analyse des tendances et des problèmes et à la planification. Un Programme national permettra également de traiter de façon plus adéquate et plus efficace les grands dossiers de portée nationale, tout en assurant un partage plus équilibré d'information et en permettant le déploiement du personnel du Programme pour répondre aux besoins permanents et spéciaux. Ce modèle offre la plus grande souplesse car il comble les besoins locaux (p. ex. grâce au partage des locaux des ressources opérationnelles) tout en réagissant de façon cohérente et coordonnée aux cas de portée nationale ou internationale.

3. Service à la clientèle

Pour les clients des régions, du pays et de l'étranger, le modèle recommandé donne une réponse cohérente, constante et coordonnée aux besoins qu'entraîne le crime économique. Ce modèle adopte une approche proactive dans laquelle les pouvoirs sont accrus en faveur de partenariats avec les clients et les intervenants. Il suscite une plus grande sensibilisation de tous les niveaux grâce à l'intensification des activités de liaison, d'information et de prévention.

Du point de vue de la criminalité technologique, il permet de servir plus précisément l'intérêt des clients en maintenant l'organe traitant les crimes technologiques au sein du Programme de la police économique, à l'appui du mandat actuel. La prestation de services technologiques de soutien aux autres programmes, au moins à court terme, nécessiterait la mise en place de mécanismes comme des ententes sur les niveaux de service, et sur les besoins qui en découlent, pour éviter les problèmes qui se sont manifestés dans le passé.

4. Perfectionnement des compétences

Le modèle recommandé favorise un personnel polyvalent et habilité, avec le niveau de ressources, l'autorité et les responsabilités qui vont de pair pour faire le travail. Pour assurer son efficacité permanente, ce modèle nécessite des employés compétents, ayant les habiletés voulues.

La mise en œuvre du modèle nécessiterait un engagement à financer et à doter en personnel tous les postes prévus d'une part, et à offrir les possibilités de formation et de perfectionnement continus ainsi que les outils de soutien technologique nécessaires d'autre part, de façon à ce que tous mènent à bien leurs fonctions.

À titre de Programme national, le modèle offre également davantage de possibilités de transferts, d'affectations provisoires, de rotation du personnel à la Direction générale et hors siège, favorisant le perfectionnement et l'entretien des compétences des employés.

5. Optimisation de la prestation des services

Le modèle recommandé offre les meilleures possibilités d'améliorer le dynamisme et l'efficacité à l'échelle nationale. L'élaboration des programmes et des politiques et les opérations relèvent de la même structure, ce qui favorise des communications plus claires et plus directes ainsi que des pouvoirs et des responsabilités moins fragmentés. Le fait d'avoir moins de couches organisationnelles permet également de mieux définir les pouvoirs de chacun et de laisser plus de souplesse aux gestionnaires et aux équipes opérationnelles.

6. Mise en œuvre

En ce qui concerne la mise en œuvre , le modèle recommandé nécessitera plus d'efforts que le statu quo. Un plan de mise en œuvre détaillé et bien ciblé devra indiquer clairement les avantages d'un Programme national et promouvoir cette approche à tous les niveaux de prise de décision. Le modèle recevra des appuis mais se heurtera aussi à des résistances. Ceux qui désireraient conserver le statu quo ou qui ont peur de perdre des pouvoirs s'y opposeront, tandis que les membres des équipes de la Police économique et des délits commerciaux, démoralisés par l'état actuel du Programme, l'appuieront, tout comme les intervenants frustrés et en colère, qui estiment ne recevoir ni l'attention qu'ils méritent, ni des services complets et cohérents à l'échelle nationale.

E. Logique appuyant l'adoption d'un Programme national de police économique

Lorsque l'on opte pour une importante réorganisation, comme celle qu'entraînerait l'adoption d'un Programme national de police économique, il faut en préciser les justifications et les avantages. C'est ce que nous ferons dans cette section.

Criminalité économique

1. Les intervenants et les membres insistent sur la nécessité d'une orientation nationale

Les intervenants et les membres du Programme actuel de la police économique insistent sur la nécessité d'une stratégie et d'une orientation nationales pour s'attaquer à la criminalité économique au Canada.

Un modèle de Programme national favorise un contrôle et une gestion plus efficaces de la programmation et de l'affectation des ressources à l'échelle nationale. Il se concentre sur les principales activités en adoptant une approche consolidée, cohérente et proactive en matière d'enquêtes, de sensibilisation et de prévention dans le domaine de la criminalité économique. Ce modèle permet au Programme d'être plus efficace dans les domaines suivants :

- planification de l'avenir;
- échange d'information, de renseignements et de pratiques exemplaires;
- création et entretien d'un contexte d'apprentissage continu;
- consolidation des ressources pour faire face aux dossiers d'envergure nationale et recours à des compétences spécialisées (p. ex. en technologie, en comptabilité judiciaire, en droit, en spécialisation, etc.); et
- rotation du personnel entre la Direction générale et le terrain.

2. La nécessité d'un modèle «national» de services de police communautaire

Le modèle de Programme national recommandé soutient l'engagement de la GRC envers la police communautaire et le complète. Pour la GRC, une force policière nationale, la police communautaire doit se faire à deux niveaux : local (tant provincial que municipal dans les provinces sous contrat) et national.

Au niveau local, il faut avant tout s'efforcer de garder nos rues et nos domiciles sûrs. Toutefois, au niveau macro, il y a une collectivité nationale. Comme citoyens du Canada, nous devons être certains que notre collectivité nationale est protégée de ceux qui veulent nuire à nos systèmes et à nos infrastructures et commettre des délits contre nos citoyens et nos institutions. Comme force policière nationale, la GRC doit prendre la responsabilité de collaborer avec les autorités policières locales pour protéger les collectivités locales, mais elle doit également consacrer des efforts

à la protection de notre collectivité nationale. Dans cette dernière dimension, nous devons survivre à une époque de mondialisation de plus en plus poussée, avec les risques que cela présente non seulement à l'échelle locale mais de plus en plus aux échelles nationale et internationale. Un Programme national de lutte contre le crime économique remplit précisément une telle fonction.

3. Le Canada est perçu comme un havre de paix pour le crime organisé

Un modèle national permet au Programme de la police économique de se consacrer entièrement à son mandat, c'est-à-dire lutter contre le crime organisé dont les activités sont de plus en plus de portée nationale et internationale et qui utilise une technologie de plus en plus sophistiquée.

L'absence d'une approche nationale expose de plus en plus le Canada aux risques de ne pas être en mesure de contrer la croissance des crimes économiques, d'origine nationale et internationale, et de devenir un havre de paix pour le crime organisé. Nous ne pouvons plus tolérer que les dossiers relevant de plusieurs juridictions passent entre les mailles du système. Une approche nationale permettra de structurer de façon plus efficace nos ressources nationales et notre coopération avec nos partenaires étrangers.

4. Les politiciens s'engagent davantage dans des partenariats internationaux

Avec la mondialisation, nos chefs politiques constatent qu'il est impossible pour le Canada de lutter seul contre les crimes économiques. Peu de pays disposent de ressources inépuisables pour lutter contre cette criminalité qui dépasse les frontières et touche toutes les dimensions de la société. C'est ainsi que des ministres importants de tous les pays se réunissent régulièrement afin de conclure des ententes de coopération et de coordination des forces policières pour affronter la menace des crimes économiques. La volonté politique d'accroître ces partenariats internationaux nécessite de disposer d'un programme de portée nationale pour être en mesure de réagir efficacement. Les partenaires internationaux cherchent au Canada un point de contact unique ayant un pouvoir décisionnel pour siéger à la table où ces ententes sont conclues. Un Programme national peut constituer un tel point de contact unique doté d'une myriade de compétences et de connaissances.

5. Le Programme de police économique doit s'attaquer aux problèmes systémiques de gestion des ressources humaines

Comme on l'a indiqué précédemment, la configuration actuelle du Programme de la police économique fait face à un certain nombre de problèmes systémiques de

gestion des ressources humaines. On peut mentionner sa difficulté à attirer du personnel compétent, à en recruter et à le conserver, à offrir des cheminements de carrière intéressants et une relève, à donner des promotions et à lutter contre le taux de rotation élevé et l'attrition permanente du personnel.

Un Programme national de police économique serait en meilleure posture en parlant d'une seule voix pour aborder les problèmes actuels et à venir de gestion des ressources humains et les régler rapidement.

6. Il faut un modèle de gestion plus souple

Pour l'instant, les intervenants et les membres font état d'un manque de leadership et d'une absence de pratiques de gestion efficaces au sein du Programme existant de police économique. Les sections des délits commerciaux doivent suivre l'évolution des besoins de la structure de gestion locale et n'ont que peu ou pas de contrôle sur leurs ressources financières et humaines. L'exécution du mandat national est en ce moment fortement influencée par les priorités régionales. Les postes désignés pour les missions de nature fédérale sont souvent sacrifiés pour appuyer les priorités provinciales ou pour absorber les compressions budgétaires.

La Sous-direction de la police économique à la Direction générale n'a pratiquement rien à dire dans l'allocation de ressources parce qu'elle n'a pas d'autorité de financement. Cette situation la rend impuissante quand il s'agit d'assurer un leadership et une orientation nationale et de veiller au respect de normes de pratique nationales et de cohérence dans la prestation de services.

Un Programme national permettrait au personnel, tant à la Direction générale que sur le terrain, de mieux maîtriser son avenir.

7. Considérations de mise en œuvre

La considération la plus importante, si le modèle de Programme national de police économique doit être retenu, est la formule de financement. Cette formule peut prendre deux formes qui sont présentées ci-dessous.

Solution 1

La première solution serait que le nouveau Programme absorbe tous les postes fédéraux actuels de la Sous-direction de la police économique de la Direction générale, des services divisionnaires et des sections des délits commerciaux du pays entier, ainsi que toutes les ressources additionnelles obtenues. Les postes provinciaux continueraient à relever de la structure régionale et pourraient être combinés, aux fins de rapports, aux sections des enquêtes générales, ou encore

constituer des unités indépendantes. Ces postes accorderaient la priorité aux dossiers provinciaux.

Bien que cette solution soit celle qui cause le moins de problèmes pour les ententes provinciales actuellement en vigueur, ce n'est pas la solution optimale. Le fait de laisser les postes provinciaux au sein des structures régionales ne permettrait pas de résoudre les problèmes de leadership, de gestion, de compétences et de répartition des ressources soulevés par les intervenants nationaux et auxquels ceux des provinces ont fait écho. Ces postes n'auraient qu'un accès limité aux possibilités d'apprentissage continu et de perfectionnement ou aux outils nécessaires de soutien technologique. Il faudrait alors que le Programme national de police économique leur vienne en aide d'une façon ou d'une autre pour garantir qu'il y ait au moins un bassin de ressources compétentes auxquelles le Programme national pourrait recourir.

Solution 2

La seconde solution est mieux adaptée au problème du financement. Dans ce cas de figure, tous les postes fédéraux et provinciaux relevant actuellement de la Sous-direction de la police économique, des services divisionnaires et des sections des délits commerciaux seraient transférés au Programme national de la police économique, avec toutes les ressources additionnelles obtenues. Celui-ci mettrait alors en place une formule de facturation conforme aux exigences actuelles des provinces pour continuer à répondre à leurs besoins. Le pourcentage de ces frais varierait probablement d'une province à l'autre en fonction du niveau de service retenu. Pour l'essentiel, les provinces continueraient à financer et à obtenir des services pour les dossiers de nature provinciale, mais le Programme national aurait alors la souplesse d'affecter le personnel en fonction des tâches à remplir.

Il serait possible de conserver le statu quo quant au financement par les provinces de certains postes des sections de la Police économique jusqu'à échéance des ententes provinciales en vigueur. Toutefois, pendant les négociations subséquentes, ou avant si possible, le Programme national de police économique devrait exercer des pressions pour fixer un niveau de service au lieu de convenir, comme actuellement, que des postes précis soient désignés provinciaux. Cela permettrait au Programme de disposer à long terme d'une plus grande souplesse de gestion.

Une telle modalité assurerait que tous les membres et tous les services de soutien du Programme ont accès aux programmes de formation et de perfectionnement, participent aux partenariats avec les intervenants de l'extérieur ainsi qu'aux projets proactifs de sensibilisation et de prévention et

bénéficient d'une mise à niveau régulière des outils de soutien technologique. Les provinces continueraient à recevoir le même niveau de service tout en profitant de la possibilité de travailler avec des enquêteurs très compétents en matière de crimes économiques et technologiques. Tout besoin de services additionnel des provinces devrait faire l'objet de négociations avec le Programme national.

Criminalité technologique

Tout au long de cette étude, on a beaucoup discuté de criminalité technologique, tant à l'égard de ce que le Programme devrait englober que de la façon dont il devrait être structuré pour fournir ces services. Tel qu'indiqué dans le rapport sur la criminalité technologique (produit livrable n° 3), la définition retenue englobe à la fois les délits dans lesquels les ordinateurs et les systèmes, ou leur contenu, sont la cible du délit et les délits assistés par ordinateur, pour lesquels la technologie informatique rend plus facile la perpétration de délits traditionnels.

Quand il a fallu décider de la configuration organisationnelle d'un groupe chargé de la criminalité technologique, KPMG s'est demandé s'il fallait recommander de continuer simplement à offrir une gamme de services au sein du Programme national de la police économique ou s'il fallait recommander d'en faire un programme distinct des Services fédéraux. Les deux écoles de pensée sont présentes au sein de la structure existante de la Police économique.

Nous avons écouté les tenants des deux parties et recueilli aussi des opinions extérieures au Programme et à la GRC. Même s'il y a bien évidemment des avantages et des inconvénients aux deux modèles, KPMG recommande pour l'instant de maintenir le groupe chargé de la criminalité technologique au sein du Programme national de la police économique. Si, à l'avenir, le groupe devait disposer de ressources accrues et être en mesure de se doter d'une infrastructure viable, un programme national distinct pourrait alors se révéler la solution optimale. Pour l'instant, nous ne croyons pas qu'une telle structure soit viable. Voici les raisons pour lesquelles nous pensons que cette spécialité doit rester au sein du Programme national de la police économique.

1. Actuellement, la masse critique est insuffisante

Le groupe des crimes technologiques dispose actuellement d'environ 34 ETP dans tout le pays. Sur ce nombre, il n'y en a que 24 qui occupent réellement des postes désignés et financés. La masse critique insuffisante ne permet pas d'envisager de mettre en place une organisation distincte offrant une gamme complète de services nationaux avec toute l'infrastructure nécessaire pour soutenir le travail de plus de 30 personnes. Il faudrait une infrastructure de soutien administratif et technique

dans tout le pays et cela ne constituerait pas une bonne utilisation de ressources limitées. Autrement, cette organisation devrait partager l'infrastructure de soutien avec des opérations décentralisées ou avec un programme précis et défrayer une partie de ces services.

2. Il y a déjà une infrastructure de criminalité technologique au sein de la Police économique

Même s'il n'en est fait mention que de façon anecdotique, de nombreux enquêteurs des crimes technologiques signalent qu'ils consacrent du temps à fournir des services à d'autres programmes de lutte contre la criminalité. Toutefois, il n'y a que très peu de documentation officielle sur cette question qui permettrait de déterminer quel type de soutien est offert et dans quelle mesure. De la même façon, on ne dispose que de peu d'information sur le niveau actuel des compétences technologiques au sein des autres programmes de lutte contre la criminalité. Comme il y a déjà une infrastructure pour la criminalité technologique au sein du Programme de la police économique, cette infrastructure pourrait être renforcée à court ou à long terme pour coordonner les activités dans tout le pays de façon plus cohérente, pour faire davantage de recherches sur les tendances et pour mettre en place les mécanismes permettant de recueillir des données sur la charge de travail et sur le rendement de façon plus officielle et plus fiable.

3. La criminalité technologique relève du mandat de la Police économique

La criminalité technologique fait partie intégrante du mandat actuel de la Police économique. Ce mandat a été élaboré et étudié pendant longtemps et a été approuvé par les deux équipes de gestion. Même s'il s'avérait possible de retrancher la responsabilité de la criminalité technologique, il faudrait franchir un autre processus de modification et d'approbation.

4. L'intérim

Au moins pendant l'intérim, les groupes de criminalité technologique devraient rester au sein du Programme national de la police économique et y offrir une gamme de services nationaux. Cela permettrait de planifier l'avenir de cette spécialité. Pendant cette période, l'équipe de la criminalité technologique pourrait aborder les besoins suivants :

- définir précisément les crimes technologiques, le mandat dans ce domaine, les orientations actuelles et futures;

- élaborer des mécanismes officiels de mesure pour avoir une meilleure vision de la charge de travail et du rendement :

  - pourcentage du temps consacré aux dossiers de crimes technologiques;

  - mise en place de codes financiers de criminalité technologique pour suivre et mesurer la charge de travail; et

  - définition des types de crimes technologiques, des niveaux de complexité, etc.;

- désigner et financer les postes nécessaires;

- étudier les dédoublements avec d'autres programmes des Services fédéraux et mettre en place les mécanismes voulus pour coordonner ou éventuellement fusionner les services si cela s'avérait possible;

- analyser le coût et les avantages d'une consolidation des services de criminalité technologique et de la Section de la haute technologie judiciaire ou de tout autre domaine de haute technologie donnant lieu à des dédoublements (p. ex. piraterie de logiciel, etc.);

- définir les niveaux requis de soutien en matière de renseignement le domaine de la criminalité technologique;

- établir les mécanismes et les méthodes qui permettront de relever le niveau des compétences technologiques de tous les enquêteurs du Programme de la police économique et déterminer les besoins de mise à niveau des autres programmes des Services fédéraux; et

- vérifier la faisabilité dans l'avenir de la création d'une organisation distincte fournissant des services de criminalité technologique au sein des Services fédéraux.

F. Compétences

Pour exécuter de façon dynamique et efficace un Programme national de police économique, on a déterminé que les ensembles de compétences suivants sont des exigences minimales. Certaines de ces compétences sont très spécialisées ou très techniques. Bien que nécessaires pour le fonctionnement efficace du programme, certaines (p. ex. compétences en technologie, en comptabilité judiciaire, en droit) peuvent

être obtenues par le biais de partenariats avec l'industrie ou avec d'autres organismes et même à contrat de façon à répondre à des besoins ponctuels.

1. Ensemble des exigences de base

Nous avons recommandé que le Programme national de la police économique soit défini comme un programme spécialisé ayant besoin de compétences spécialisées. Si cela se confirme, il faudra définir certaines exigences minimales pour le recrutement et la sélection des employés du Programme ainsi que pour leur progression au sein de l'organisation.

Cependant, le processus de sélection n'en est pas un où tout est blanc ou noir. Il faut par conséquent se garder une certaine marge de manœuvre en définissant les critères minimaux de recrutement et de sélection. Il peut arriver que certains candidats ne respectent pas toutes les exigences tout en ayant toutes les chances de devenir d'excellents enquêteurs dans le domaine des crimes économiques. Il est donc essentiel non seulement de définir certaines exigences minimales devant servir de guide, mais également de veiller à ce que les responsables de la dotation, tout en respectant le plus possible ces exigences, conservent une souplesse suffisante pour étudier les candidatures de personnes prometteuses mais ne répondant, par exemple, qu'à 80 % de l'ensemble des exigences.

Un recrutement efficace ne peut se fonder uniquement sur un ensemble rigide d'exigences minimales. Il est essentiel que le processus de dotation et de recrutement soit assorti d'une marge de manœuvre par rapport à ces exigences de référence, laquelle sera déterminée en fonction des commentaires et des décisions des gestionnaires hiérarchiques et opérationnels.

De façon traditionnelle, un diplôme d'études secondaires suffisait pour être embauché par la GRC. Les recrues avaient donc en moyenne entre 18 et 20 ans. Cette image n'est d'ailleurs plus tout à fait exacte puisque cet âge moyen a augmenté pour se situer plutôt entre 25 et 30 ans. Cela revient à dire que la plupart des personnes qui se joignent à la GRC ont soit consacré davantage de temps à leurs études ou travaillé dans un autre domaine comme l'industrie ou le secteur public. Cela se traduit par des compétences et des connaissances formelles ainsi qu'une expérience de vie supérieures à ce qu'elles étaient par le passé et, en conséquence, un plus grand intérêt et une plus grande possibilité d'application pour le Programme national de police économique. Le Programme devrait donc être en mesure de cibler et de recruter des cadets dès le niveau de l'académie. La création d'exigences minimales de compétences et leur souplesse d'application faciliteront ce processus.

Critères de recrutement chez les cadets :

- Un diplôme universitaire ou d'un collège communautaire en administration des affaires ou dans un domaine connexe (p. ex. économie, criminologie, droit) **ou** pour la criminalité technologique, un diplôme en informatique ou en ingénierie des systèmes;

- une à trois années d'expérience dans l'industrie (p. ex. marché des valeurs mobilières, courtage. institution financière, secteur des affaires, haute technologie, etc.) présentant un intérêt direct pour le programme;

OU

- quatre à cinq cours dans le domaine des affaires (p. ex. comptabilité de prix de revient, comptabilité de gestion, droit des affaires, valeurs mobilières, économie, etc.);

- trois à quatre ans d'expérience connexe dans le domaine des affaires ou dans l'industrie.

Les techniques et pratiques d'enquête seraient alors apprises en cours d'emploi.

Critères de recrutement dans d'autres secteurs de la GRC

Dans le cas des membres qui relèvent déjà d'autres programmes de la GRC, ils devraient compléter leur expérience, y compris dans le domaine des enquêtes, en suivant un nombre minimal de cours traitant des affaires et en convenant de poursuivre leurs études et de perfectionner leurs compétences afin de manifester un intérêt et un engagement personnels envers le Programme. Les exigences de base pour ce type de candidats devraient correspondre dans une certaine mesure aux critères de recrutement chez les cadets.

- Quatre à cinq cours dans le domaine des affaires (p. ex. comptabilité de prix de revient, comptabilité de gestion, droit des affaires, cours en valeurs mobilières, économies, etc.).

La réussite de ces cours dans une université ou dans un collège communautaire démontrerait à la fois aptitudes et intérêt pour la Police économique.

ET

- Trois à quatre années d'expérience dans la GRC, de préférence dans un autre programme faisant appel aux compétences et aux techniques d'enquête, ou une combinaison d'expérience connexe dans l'industrie.

Les candidats venant d'autres programmes de la GRC et satisfaisant aux exigences minimales de cours énumérées ci-dessus devraient convenir de continuer à perfectionner leurs compétences en s'engageant à obtenir un diplôme ou une formation professionnelle spécialisée reconnue (p. ex. formation poussée en valeurs mobilières, etc.) tout en appartenant au Programme.

Progression et promotion

La progression et les promotions au sein du Programme national de la police économique devraient s'appuyer non seulement sur les exigences de base définies ci-dessus, mais également sur la démonstration de l'engagement de l'enquêteur à perfectionner continuellement ses compétences et ses connaissances et à accroître son niveau d'expérience en relevant des défis en cours d'emploi et en montrant sa capacité à bien travailler. Par exemple :

- s'occuper d'enquêtes de plus en plus complexes;
- être en mesure d'élaborer des plans et de les mettre en œuvre de façon efficace;
- faire preuve d'initiative et assumer davantage de responsabilités, non seulement pour soi mais également pour les équipes et pour la gestion des dossiers et des projets;
- être capable de gérer dans les limites budgétaires;
- savoir déléguer les tâches et les pouvoirs et encadrer les membres juniors ou nouveaux;
- être capable de prendre la direction des opérations; et
- pouvoir gérer efficacement plus d'une tâche à la fois, etc.

L'équipe de gestion du Programme pourrait aussi imposer un nombre minimal d'années à un niveau donné avant d'envisager toute progression. La règle utilisée par la plupart des organisations axées sur des projets est un minimum de deux ou trois ans à un niveau donné pour acquérir une expérience plus vaste.

Le fait d'imposer un ensemble très rigide de critères de formation et d'expérience pour les progressions et les promotions aurait pour effet de lier les mains des gestionnaires et de les empêcher de récompenser les personnes ayant un rendement supérieur ou particulièrement efficace.

On trouvera ci-dessous une liste plus détaillée des compétences nécessaires pour des postes-clés.

a) Chef du Programme national de la police économique

Connaissances

- Bonne compréhension de tous les domaines de la criminalité économique.
- Bonne connaissance des principes et des pratiques d'affaires. Engagement à améliorer continuellement ses compétences et ses connaissances.
- Connaissance approfondie des tendances et des problèmes, actuels et à venir.

Compétences

- **Compétences en leadership**—point de vue stratégique, pensée analytique et stratégique, forte orientation vers le changement, sensibilité aux relations interpersonnelles, excellentes compétences en communication, capacité de décider, de créer un environnement favorable à l'apprentissage, d'obtenir des engagements, de motiver, de tirer parti de la diversité et d'instaurer des relations.
- **Compétences en gestion**—orientation vers les objectifs et les résultats, facilité d'encadrement et de parrainage, capacité de diriger, d'aider les gens à se perfectionner, de planifier, sensibilité aux coûts, initiative, innovation, sens des affaires, gestion du rendement, orientation vers la clientèle, sensibilité à l'environnement.

b) Gestionnaire des opérations

Connaissances

- Compréhension approfondie de tous les domaines de la criminalité économique.
- Bonne compréhension des principes et des pratiques d'affaires. Engagement à améliorer continuellement ses compétences et ses connaissances.

- Bonne connaissance des tendances et des problèmes, actuels et à venir.

Compétences

- **Compétences en leadership**—point de vue tactique, pensée analytique, forte orientation vers le changement, sensibilité aux relations interpersonnelles, excellentes compétences en communication, capacité de décider, de créer un environnement favorable à l'apprentissage, d'instaurer des relations, de collaborer, de motiver, de tirer parti de la diversité et d'obtenir des engagements.

- **Compétences en gestion**—proactivité, orientation vers les résultats, facilité d'encadrement et de parrainage, capacité d'aider les gens à se perfectionner, de planifier d'un point de vue tactique, initiative, innovation, sensibilité aux coûts, sens des affaires, gestion du rendement, orientation vers la clientèle.

c) Coordonnateur d'équipe

Connaissances

- Compréhension approfondie de tous les domaines de la criminalité économique.

- Connaissance détaillée d'un ou de plusieurs domaines spécialisés.

- Bonne compréhension des principes et des pratiques d'affaires. Engagement à améliorer continuellement ses compétences et ses connaissances.

- Connaissance générale de la technologie et des logiciels de bureautique.

- Bonne connaissance des tendances actuelles et à venir dans le domaine de la criminalité économique.

Compétences

- **Compétences en leadership**—pensée analytique, point de vue opérationnel, excellentes compétences en

communication, capacité de motiver, de collaborer, d'obtenir des engagements et de promouvoir le travail d'équipe.

- **Compétences en gestion**—proactivité, orientation vers les résultats, capacité d'encadrement, de parrainage, de direction, d'aider les gens à se perfectionner, de planifier le travail d'équipe, de maximiser le rendement, de le gérer, orientation vers la clientèle.

- Excellentes compétences d'enquête.

d) Équipes opérationnelles, crimes économiques

Connaissances

- Bonne compréhension des principes des affaires grâce à une formation officielle ou à de l'expérience dans l'industrie ou dans les affaires.

- Connaissance détaillée d'un ou de plusieurs domaines spécialisés.

- Connaissance générale de la technologie et des logiciels de bureautique.

- Bonne connaissance des politiques et des procédures touchant les technologies utilisées pour commettre des crimes et bonne connaissance de la façon dont les données électroniques peuvent servir de preuves. (Compréhension des systèmes d'exploitation - ce qu'ils peuvent et ne peuvent pas faire, quand toucher à l'ordinateur et quand appeler les experts en technologie, etc.)

Compétences

- Excellentes compétences d'enquête.

- Initiative.

- Bonnes compétences en relations interpersonnelles.

- Bonnes compétences en communication.

- Capacité de collaborer.

- Autonomie en apprentissage.

- Esprit d'équipe.
- Capacité de se motiver.

e) Équipes opérationnelles, crimes technologiques

Connaissances

- Excellences compétences d'enquête.
- Une formation en ingénierie informatique et des systèmes (au moins des cours en informatique, de préférence au niveau universitaire ou collégial) - connaissance de niveau intermédiaire des systèmes d'exploitation (Unix, Linux, etc.), d'Internet, des méthodes de transmission de la voix et des données et de l'extraction de données, de la configuration d'équipement, etc.
- Capacité d'analyse judiciaire.

Compétences

- Excellentes compétences d'enquête.
- Initiative.
- Bonnes compétences en relations interpersonnelles.
- Bonnes compétences en communication.
- Capacité de collaborer.
- Autonomie en apprentissage.
- Esprit d'équipe.
- Capacité de se motiver.

f) Soutien aux enquêtes

Équipes de soutien aux enquêtes reliées aux ordinateurs

Les équipes de soutien aux enquêtes reliées aux ordinateurs en place dans les régions et les divisions fourniraient des analyses judiciaires de type réactif et des services de soutien technique aux équipes d'enquête. Ces équipes seraient constituées à partir d'un bassin de personnel de soutien d'enquête ayant des compétences techniques diverses. Toutes les

équipes ne posséderaient pas nécessairement toutes les compétences. Cette expertise technique pourrait être affectée à des tâches en fonction du volume et du type de délits dans une région donnée. Les ressources pourraient également être partagées entre les régions. Les ensembles de compétences nécessaires comprendraient :

- Des connaissances formelles en informatique et en systèmes (certification dans un ou plusieurs domaines techniques : systèmes d'exploitation, configuration d'équipement, utilitaires, bases de données, etc.).
- Connaissance de l'ingénierie des systèmes (transmission de la voix et des données, traitement interne des ordinateurs, etc.).
- Compétences en analyse judiciaire.
- Bonnes compétences d'enquête.
- Compétences en vérification du TED.

Comme ce domaine est très technique et qu'il nécessite une grande diversité de compétences techniques, il constituerait l'endroit privilégié pour optimiser les solutions de partenariat. En plus des compétences internes en soutien aux enquêtes reliées aux ordinateurs, il y aurait lieu d'étudier la possibilité d'avoir recours à l'industrie de la haute technologie et à des sociétés-conseils en technologies de l'information. La constitution d'un bassin de spécialistes pour monter des équipes de soutien aux enquêtes reliées aux ordinateurs permettrait de réagir rapidement aux besoins. Afin de réduire les coûts de tels partenariats, le groupe d'élaboration des politiques et des programmes sur les crimes technologiques devrait étudier la possibilité de partager ces services avec d'autres forces policières.

Soutien administratif

- Compétences en services de bureau et en secrétariat.
- Compétences en recherche.
- Compétences analytiques.
- Compétences organisationnelles.
- Compétences en saisie de données.

Soutien spécialisé

Comme ce domaine exige des compétences très spécialisées, il constituerait un endroit privilégié pour optimiser les partenariats et les solutions d'impartition. Comme dans le cas du soutien aux enquêtes reliées aux ordinateurs, la constitution d'un bassin de spécialistes auquel divers groupes pourraient avoir recours en fonction de leurs besoins, permettrait de réagir rapidement.

- Compétences juridiques.
- Compétences en comptabilité judiciaire.

g) Élaboration des politiques et des programmes

Connaissances

- Compréhension approfondie des domaines de la criminalité économique.
- Connaissance détaillée d'un ou plusieurs domaines spécialisés (p. ex. marchés et valeurs mobilières, criminalité technologique, etc.).
- Bonne compréhension des principes et des pratiques d'affaires. Engagement à améliorer de façon continue ses connaissances et ses compétences.
- Compréhension approfondie de la technologie.
- Excellente connaissance des tendances actuelles et à venir.

Compétences

- Groupes proactifs, multidisciplinaires.
- Pensée conceptuelle (élaboration de politiques, normes de pratiques, etc.).
- Pensée prospective (modélisation, prévision, analyse de tendances, etc.).
- Compétences en réflexion systémique et analytique (logique, résolution de problèmes, analyse des causes et des effets, etc.).

- Compétences en statistiques (entretien d'archives de données, soutien à la recherche et à l'analyse des tendances).
- Compétences en vérification et en évaluation.
- Compétences en gestion du changement et en administration des affaires (réorganisation, restructuration, planification et contrôle, communication, facilitation).

VIII.

Ressources : difficultés et besoins

Ce chapitre traite des ressources du Programme de la police économique ainsi que de la façon dont elles sont gérées et devraient l'être. Il détaille enfin les postes de gestion, d'enquête et de soutien nécessaires pour remplir le mandat.

A. Ressources du Programme de la police économique

Pour que le Programme de la police économique remplisse son mandat et relève les défis qui se dessinent, dont il a été question aux chapitres précédents, il doit disposer de ressources suffisantes. Les ressources humaines, financières et technologiques sont essentielles au Programme comme le montre le graphique VIII-1

Graphique VIII-1
Ressources du Programme de la police économique

Le Programme doit avoir la bonne combinaison de ressources en gestion, en enquête et en soutien, et ces ressources doivent recevoir la formation voulue pour rester à la fine pointe de leur domaine. Les enquêteurs, et en particulier ceux qui travaillent dans le domaine de la criminalité technologique, doivent disposer de l'équipement nécessaire pour être efficaces. Il faut des ressources financières suffisantes pour payer les salaires et le coûts des enquêtes ainsi que pour répondre aux besoins en technologie, en déplacements, en formation et en prévention de la criminalité.

Le tableau VIII-2 donne les tendances sur trois ans des équivalents à temps plein, dépenses salariales et non salariales, du Programme de la police économique. Dans l'ensemble, les dépenses sont restées constantes mais il y a eu une diminution des deux types de dépenses depuis 1996-1997.

Au cours des dernières années, l'examen des programmes a eu pour résultat que la Police économique n'a reçu aucune augmentation de ses ressources. La plupart des ajustements à cet égard ont été des réductions de budget. Il semble que depuis les deux phases d'examen des programmes, la GRC n'ait pas obtenu, ni demandé, de nouvelles ressources si ce n'est pour les priorités reconnues du gouvernement, comme l'Unité mixte des produits de la criminalité et l'Initiative anti-contrebande (IAC). C'est ce qui explique qu'aujourd'hui, les budgets et le nombre d'ETP, à l'exception des projets spéciaux, se comparent pour l'essentiel à ce qu'ils étaient il y a trois ou quatre ans quand les budgets d'exploitation ont fait leur apparition au gouvernement. Les ressources sont réparties de façon traditionnelle, en fonction des prévisions de croissance dans les domaines du marché et de la fraude et non pas en fonction d'un processus rationnel reposant sur les demandes.

B. Approche globale de la gestion des ressources

En plus de préciser les types et les quantités de ressources nécessaires à l'appui du Programme, nous avons analysé de façon plus large la gestion de ses ressources. Notre approche a consisté à examiner quatre domaines de gestion des ressources, comme l'indique le graphique VIII-3.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Tableau VIII-2
ETP et dépenses du Programme de la police économique, 1995-1996 à 1996-1997

		A Ottawa	B T.-N.	C Qc	D Man.	E C.-B.	F Sask.	G I.N.-O.	H N.-É.	J N.-B.	K Alb.	L I.P.-É.	M Yn	O Ont.	N Ottawa	TOTAL GRC
1995-1996	Rémunération	1 726	734	6 064	1 583	4 743	1 376	252	951	732	2 896	363	186	5 484	570	27 660
	F et E	100	147	514	112	884	211	112	210	74	431	12	33	953	114	3 906
	Dép. en cap. acc.	70	2	163	40	14	-	6	12	-	50	4	9	51	1	423
	Total F et E	170	149	677	152	898	211	118	222	74	481	16	42	1 004	115	4 329
	Immob.	-	-	-	-	86	19	-	38	-	57	-	-	77	-	277
TOTAL (000 $)		**1 896**	**883**	**6 741**	**1 735**	**5 727**	**1 606**	**370**	**1 211**	**806**	**3 434**	**379**	**228**	**6 565**	**685**	**32 266 $**
ETP	MR	27	11	98	26	75	22	3	15	11	48	6	3	88	9	442
	FONC	2	2	11	4	8	4	0	2	2	6	1	0	8	3	53
TOTAL ETP		**29**	**13**	**109**	**30**	**83**	**26**	**3**	**17**	**13**	**54**	**7**	**3**	**96**	**12**	**495**
1996-1997	Rémunération	1 865	661	6 727	1 420	5 111	1 496	147	979	702	2 916	376	82	5 352	674	28 708
	F et E	552	162	532	121	975	257	78	205	141	544	40	11	535	117	4 240
	Dép. en cap. acc.	27	3	141	54	23	89	-	-	24	40	4	-	337	15	777
	Total F et E	579	165	673	175	998	346	78	205	165	584	34	11	872	132	5 017
	Immob.	-	-	-	16	17	33	-	-	-	-	-	29	19	-	114
TOTAL (000 $)		**2 444**	**826**	**7 400**	**1 611**	**6 126**	**1 875**	**225**	**1 184**	**867**	**3 500**	**410**	**122**	**6 443**	**806**	**33 839 $**
ETP	MR	29	10	103	23	81	23	2	16	11	47	6	1	87	12	451
	FONC	2	2	13	3	10	4	-	2	3	6	1	-	9	1	56
TOTAL ETP		**31**	**12**	**116**	**26**	**91**	**27**	**2**	**18**	**14**	**53**	**7**	**1**	**96**	**13**	**507**
1997-1998	Rémunération	1 731	716	5 720	1 238	5 050	1 324	169	945	731	2 585	377	70	5 499	804	26 939
	F et E	309	133	523	243	1 066	166	80	195	143	925	23	99	741	128	4 764
	Dép. en cap. acc.	45	3	50	13	250	6	-	8	14	229	20	6	140	43	840
	Total F et E	354	136	573	256	1 316	172	80	203	164	1 152	47	105	881	171	5 610
	Immob.	-	-	-	15	39	-	-	-	-	-	17	-	-	-	71
TOTAL (000 $)		**2 085**	**852**	**6 293**	**1 509**	**6 405**	**1 496**	**249**	**1 148**	**875**	**3 737**	**441**	**175**	**6 380**	**975**	**32 620 $**
ETP	MR	28	11	90	20	80	21	2	15	11	41	6	1	84	12	422
	FONC	2	2	9	3	10	4	-	2	2	7	1	-	8	3	53
TOTAL ETP		**30**	**13**	**99**	**23**	**90**	**25**	**2**	**17**	**13**	**48**	**7**	**1**	**92**	**15**	**475**

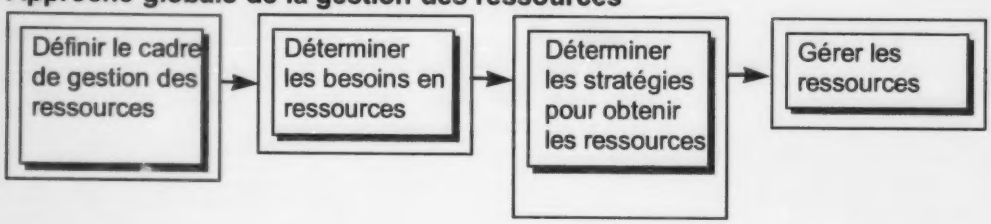
Source : Section de la planification et du budget
«MR» veut dire «membres réguliers» et «FONC» veut dire «fonctionnaires»

Tableau VIII-2
ETP et dépenses du Programme de la police économique, 1995-1996 à 1996-1997

		A Ottawa	B T.-N.	C Qc	D Man.	E C.-B.	F Sask.	G T.N.-O.	H N.-É.	J N.-B.	K Alb.	L I.P.-É.	M Yn	O Ont.	N Ottawa	TOTAL GRC
1995-1996	Rémunération	1 726	734	6 064	1 583	4 743	1 376	252	951	732	2 896	363	186	5 484	570	27 660
	F et E	100	147	514	112	884	211	112	210	73	431	12	33	953	114	3 906
	Dép. en cap. sec.	70	2	163	40	14	-	6	12	1	50	4	9	51	1	423
	Total F et E	170	149	677	152	898	211	118	222	74	481	16	42	1 004	115	4 329
	Immob.	-	-	-	-	86	19	-	38	-	57	-	-	77	-	277
	TOTAL (000 $)	1 896	883	6 741	1 735	5 727	1 606	370	1 211	806	3 434	379	228	6 565	685	32 266 $
	ETP MR	27	11	98	26	75	22	3	15	11	48	6	3	88	9	442
	FONC	2	2	11	4	8	4	0	2	2	6	1	0	8	3	53
	TOTAL ETP	29	13	109	30	83	26	3	17	13	54	7	3	96	12	495
1996-1997	Rémunération	1 865	661	6 727	1 420	5 111	1 496	147	979	702	2 916	376	82	5 552	674	28 708
	F et E	552	162	512	121	975	257	78	205	141	544	30	11	535	117	4 240
	Dép. en cap. sec.	27	3	161	54	23	89	-	-	24	40	4	-	337	15	777
	Total F et E	579	165	673	175	998	346	78	205	165	584	34	11	872	132	5 017
	Immob.	-	-	-	16	17	33	-	-	-	-	-	29	19	-	114
	TOTAL (000 $)	2 444	826	7 400	1 611	6 126	1 875	225	1 184	867	3 500	410	122	6 443	806	33 839 $
	ETP MR	29	10	103	23	81	23	2	16	11	47	6	1	87	12	451
	FONC	2	2	13	3	10	4	-	2	3	6	1	-	9	1	56
	TOTAL ETP	31	12	116	26	91	27	2	18	14	53	7	1	96	13	507
1997-1998	Rémunération	1 731	716	5 720	1 238	5 050	1 324	169	945	711	2 585	377	70	5 499	804	26 939
	F et E	309	133	523	243	1 066	166	80	195	131	923	27	99	741	128	4 764
	Dép. en cap. sec.	45	3	50	13	250	6	-	8	33	229	20	6	140	43	846
	Total F et E	354	136	573	256	1 316	172	80	203	164	1 152	47	105	881	171	5 610
	Immob.	-	-	-	15	39	-	-	-	-	-	17	-	-	-	71
	TOTAL (000 $)	2 085	852	6 293	1 509	6 405	1 496	249	1 148	875	3 737	441	175	6 380	975	32 620 $
	ETP MR	28	11	90	20	80	21	2	15	11	41	6	1	84	12	422
	FONC	2	2	9	3	10	4	-	2	2	7	1	-	8	3	53
	TOTAL ETP	30	13	99	23	90	25	2	17	13	48	7	1	92	15	475

Source : Section de la planification et du budget
«MR» veut dire «membres réguliers» et «FONC» veut dire «fonctionnaires».

Graphique VIII-3
Approche globale de la gestion des ressources



Quatre éléments :

- **Définir le cadre de gestion des ressources :** Il s'agit ici du cadre d'imputabilité et de l'approche d'ensemble en matière de gestion des ressources. Cette partie traite du contrôle et de l'imputabilité en ce qui concerne la détermination et l'utilisation des ressources, les rôles, les fonctions des gestionnaires du Programme à la Direction générale et dans les divisions en matière de gestion des ressources, l'établissement définition des calendriers, etc.

- **Déterminer les besoins en ressources :** En fonction des activités du Programme de la police économique, déterminer les méthodes à utiliser pour évaluer ces besoins. Cela fait l'objet d'une section plus loin dans ce chapitre

- **Définir les stratégies à long terme pour obtenir les ressources voulues :** Il s'agit d'étudier les stratégies possibles pour obtenir les fonds nécessaires pour l'exécution des activités et des services imposés par le mandat.

- **Gérer le processus d'allocation de ressources :** Examiner la gestion quotidienne du processus d'allocation de ressources. Cela comprend les infrastructures et le contrôle de l'utilisation des ressources pour assurer efficacité et dynamisme.

1. Cadre de gestion des ressources actuelles

a) Allocation et contrôle des ressources

Même si la coordination d'ensemble du Programme national de la police économique incombe à la Sous-direction de la police économique, la structure organisationnelle et géographique de la GRC comporte une chaîne de

commandement officielle pour l'allocation de ressources et la direction des enquêteurs.

L'allocation de ressources est intégrée aux relations de commandement actuelles qui, pour l'essentiel, excluent la gestion des programmes à la Direction générale. Il existe à cet égard une relation de commandement bien définie entre les programmes, les divisions et les détachements. De nombreux intervenants participent à la planification des budgets et à l'allocation des ressources, dont le service des Finances, les commandants divisionnaires, les chefs de détachement, les gestionnaires de programmes divisionnaires, les agents de la Police criminelle divisionnaire, le service divisionnaire de la gestion générale et les états-majors divisionnaires. Parmi tous ces intervenants, la gestion des programmes à la Direction générale ne joue pas un rôle déterminant dans l'allocation de ressources ni dans leur gestion.

Les budgets et les ressources sont attribués et gérés par la division. Auparavant, les divisions n'exerçaient de contrôle que sur les budgets de fonctionnement et d'entretien. Depuis l'apparition des budgets d'exploitation, elles maîtrisent les budgets de salaires et les ETP. Ce sont elles qui ont l'argent (salaires, fonctionnement et entretien, dépenses en capital) et il leur incombe de mettre en œuvre les programmes de leurs secteurs. Les divisions reçoivent des budgets (largement en fonction des budgets antérieurs) des Finances à la Direction générale, sous forme de montant forfaitaire et non pas par programmes (c'est-à-dire que les budgets ne sont pas répartis entre les sections ou les groupes). Il peut arriver que les fonds de fonctionnement et d'entretien et de dépenses en capital soient répartis par groupes, mais la masse salariale est remise à la division et gérée par sa Gestion générale afin de voir à la dotation et aux promotions à l'échelle divisionnaire. Les divisions obtiennent un niveau approuvé d'ETP pour les délits commerciaux, déterminé dans une large mesure en fonction des montants attribués dans les années antérieures.

Les budgets divisionnaires peuvent ensuite être scindés en budgets de détachements ou de groupes aux titres du fonctionnement et de l'entretien, des dépenses en capital secondaires et du temps supplémentaire, toujours essentiellement en fonction des montants obtenus les années précédentes. Les salaires, eux, restent au niveau divisionnaire. Ces diverses enveloppes peuvent être divisées de nouveau pour parvenir à des budgets de sections, comme celles des délits commerciaux et de la lutte contre la drogue, mais les ressources relèvent du chef du détachement. Le quartier général divisionnaire prépare les rapports budgétaires pour les chefs de détachements en leur indiquant par code d'interclassement l'état de leur budget, par exemple dans le domaine des délits commerciaux, de la drogue, etc. Le chef de détachement

peut ensuite transmettre ses propres rapports aux officiers responsables des diverses sections.

Les fonctions divisionnaires de planification et de dotation surveillent la répartition des ressources de diverses façons. Elles peuvent procéder à un contrôle quotidien des postes vacants, des sommes disponibles au titre des salaires et des niveaux de dotation. Elles peuvent aussi devoir le faire au moyen des horaires des quarts de travail.

Les divisions estiment avoir besoin de maîtriser leurs budgets car ce sont elles qui sont les plus proches de l'action sur le terrain. Si le Programme de la police économique n'atteint pas ses objectifs dans une division, c'est le commandant divisionnaire qui est tenu responsable, puisque la mise en œuvre des programmes relève de lui. De ce point de vue, il a la responsabilité de l'utilisation adéquate des ressources qui lui sont attribuées. Les commandants divisionnaires relèvent, sur le plan fonctionnel, du Sous-commissaire régional et du Commissaire, tout comme le chef du Programme de la police économique relève de la Direction générale par l'intermédiaire du directeur des Services fédéraux. Les officiers de commandement sont perçus comme les responsables de la prestation de services sur le terrain. Ils assument une responsabilité financière et juridique en ce qui concerne le budget et doivent gérer leurs ressources pour qu'il n'y ait pas de déficit. Ils répartissent les ressources financières et humaines pour remplir le mandat du Commissaire à la satisfaction des intervenants et des citoyens. Les chefs de détachements et les gestionnaires de programmes divisionnaires doivent, de la même façon, veiller à atteindre les résultats voulus.

Les gestionnaires de programmes à la Direction générale n'ont pas accès aux budgets des divisions, ni aux organigrammes. De façon générale, ils ne reçoivent pas de rapports sur les dépenses de fonctionnement et d'entretien des divisions. Leur rôle est de se consacrer aux programmes, aux dossiers importants, à l'assurance de la qualité dans le traitement des dossiers. Ils doivent également veiller à ce que les services fournis soient satisfaisants et s'assurer que le personnel du Programme a reçu la formation voulue et comprend bien les politiques et les difficultés éventuelles de celui-ci. Nous comprenons que le Commissaire attend des gestionnaires de programmes qu'ils contrôlent les programmes et gèrent les postes vacants. Ils doivent faire le suivi de la charge de travail, de l'évolution des postes vacants et de la quantité de travail par types d'activités en se servant, d'une part, des rapports du système d'information de gestion (SIG) et du système de rapports statistiques sur les opérations (RSO) aux titres de l'utilisation des ressources et de la charge de travail, et, d'autres part, des rapports des ressources humaines sur les postes vacants et sur les points forts. En théorie, ils peuvent

influencer la façon dont les commandants divisionnaires utilisent leurs ressources.

La répartition officielle, au sein des divisions, des ressources allouées au titre des délits commerciaux se fait souvent sans la participation directe de l'équipe de gestion du Programme à la Direction générale. Ce processus peut être formel, en particulier dans les divisions les plus importantes. Si un détachement ne dispose pas de ressources suffisantes par rapport aux autres sections de délits commerciaux, le chef du détachement transmettra une demande au gestionnaire divisionnaire du programme des délits commerciaux. Celui-ci consultera alors les sections des délits commerciaux des détachements de la division et les chefs de détachement. Si ces sections conviennent qu'elles peuvent abandonner la ressource en question, compte tenu des pressions locales, le gestionnaire divisionnaire du Programme en discute alors avec l'agent de la Police criminelle, qui soumet la proposition à l'état-major divisionnaire présidé par le commandant divisionnaire. Dans un tel cas, les ressources sont transférées d'un détachement à l'autre sans que cela entraîne de modifications au niveau du Programme. La Direction générale ne participe pas directement à ce changement d'allocations mais elle peut à l'occasion jouer un rôle de «courtier». Le comité exécutif divisionnaire peut également prendre des décisions, en fonction des besoins du détachement, sur la répartition initiale des ressources ou sur toute répartition ultérieure. Cette répartition se fait de plus en plus selon une approche d'entreprise qui doit tenir compte des coûts de réaffectation (environ 40 000 $ par déménagement).

Il arrive souvent que les enquêteurs des délits commerciaux soient affectés à des enquêtes en dehors de leur secteur à la suite de décisions informelles de modifications aux allocations de ressources sur le terrain. Les commandants divisionnaires et les chefs de détachement transfèrent souvent des ressources en fonction des priorités opérationnelles. S'ils n'ont pas les pouvoirs voulus pour déplacer les postes autorisés d'enquêteurs des délits commerciaux dans d'autres secteurs, ils peuvent déplacer les personnes qui occupent ces postes. C'est ainsi qu'ils peuvent affecter un enquêteur à une enquête spéciale en dehors des délits commerciaux pendant cinq ans, mais que le poste continuera à relever officiellement des délits commerciaux. Ils ne peuvent pas facilement toucher au cadre du Programme. Les enquêteurs des délits commerciaux sont souvent affectés à des enquêtes en dehors des domaines relevant de leur mandat parce qu'ils ont des compétences précieuses.

Les chefs de détachements doivent faire face à quantité d'exigences en plus de voir aux opérations. Citons notamment les activités où le port de la tunique rouge est exigé, les visites de dignitaires et les activités de relations publiques. Cela peut éloigner les enquêteurs des délits commerciaux de leurs fonctions

d'enquête. Les chefs de détachements doivent en outre s'occuper eux-mêmes des postes vacants et ils peuvent avoir en réalité moins d'enquêteurs que les livres ne l'indiquent, ce qui les contraint à s'en remettre à tous les agents disponibles. Ce problème n'est pas unique aux sections des délits commerciaux. Toutefois, tous reconnaissent que c'est un problème qui touche lourdement les ressources de ce domaine, et plus particulièrement les spécialistes des crimes technologiques.

b) Principes d'allocation et de gestion des ressources

Avec la nouvelle structure proposée de services nationaux, le Programme disposera de plus de pouvoirs en matières financières. Il est essentiel que la gestion et les membres du Programme comprennent les modalités d'allocation et de gestion des ressources et s'entendent sur cette question. Lors de nos consultations avec les gestionnaires et les enquêteurs des sections des délits commerciaux des divisions, nous avons passé en revue un certain nombre de principes d'allocation et de gestion des ressources. Ces principes ont fait l'objet d'un accord général, même si on a constaté qu'il n'y avait pas concordance entre les pratiques et les principes. Le tableau VIII-4 résume ces principes et indique en parallèle dans quelle mesure ils sont appliqués. On trouvera à l'annexe G l'énoncé complet de ces principes et de leurs conséquences. La mise en place d'un Programme national devrait améliorer la gestion d'ensemble des ressources du Programme. C'est ce qui nous amène à recommander que :

- Le chef du Programme à la Direction générale élabore un énoncé clair des objectifs et des priorités du Programme (conformes à l'orientation donnée par les dirigeants du Ministère). Les gestionnaires des sections des délits commerciaux devraient participer collectivement à l'établissement des priorités du programme. Ces énoncés devraient apparaître dans un plan d'activités du Programme.

- Les budgets soient élaborés et répartis en fonction des priorités et des objectifs.

- Le Programme mette en place un mécanisme permettant à l'appareil de gestion de discuter des répartitions initiale et ultérieures des ressources et de parvenir à une entente.

- Le Programme instaure des mécanismes pour consulter régulièrement les intervenants et les clients afin d'évaluer la demande et les ressources nécessaires.

Tableau VIII-4
Principes d'allocation et de gestion des ressources

Principes	Commentaires
• **Élaboration de mécanismes formels de définition des priorités**	• Les ressources sont réparties en fonction des besoins par rapport aux priorités. • Les priorités de la division l'emportent – police communautaire. • Besoin d'un énoncé des priorités d'ensemble du Programme de la police économique.
• **Allocation de ressources en fonction des priorités**	• La criminalité économique n'a pas été perçue comme une priorité importante du gouvernement. • Les divisions réaffectent les ressources des délits commerciaux en fonction des priorités opérationnelles. • Absence de priorités dans le traitement des dossiers.
• **Lien entre les budgets et les plans stratégiques et d'activités de l'organisation**	• Aucun plan d'activités du Programme n'établit les priorités. • L'allocation de ressources repose sur les années antérieures, au Ministère et à la Police économique. • Peu ou pas de plans d'activités pour les sections.
• **Participation de l'appareil de gestion du Programme dans les répartitions initiale et ultérieures des ressources**	• Le rôle de l'équipe de gestion du Programme à la Direction générale n'est pas important. • Les décisions sont prises à l'instigation des divisions.
• **Participation des unités opérationnelles à la définition des priorités du Programme et à l'allocation de ressources**	• On voit la planification et l'allocation de ressources comme se faisant essentiellement du haut vers le bas. • Les sections des délits commerciaux ont participé à la définition des besoins en formation et en technologie.
• **Nouvelle répartition des ressources pour faire face aux pressions qui apparaissent**	• La masse salariale des postes vacants fédéraux sert de tampon. • L'appropriation par les cadres supérieurs des fonds économisés par les gestionnaires hiérarchiques n'incite pas à planifier. • Budgets serrés : inquiétudes sur la dotation en ressources des enquêtes importantes. • La réaffectation des ressources à d'autres fonctions opérationnelles nuit aux enquêtes en cours.
• **Culture d'allocation de ressources ouverte et souple**	• Contrôle serré des officiers de commandement et culture paramilitaire. • Les ressources fédérales sont l'élément qui donne de la souplesse.
• **Processus de planification et d'allocation de ressources simple et réactif aux problèmes qui surgissent**	• La planification et l'allocation de ressources ne sont pas perçues comme étant intégrées. • Budgets inspirés des budgets antérieurs. • Entraves pour réagir rapidement au besoin d'engagement de ressources (BreX).

Tableau VIII-4 (suite)
Principes d'allocation et de gestion des ressources

• **Répartition et utilisation transparentes des ressources**	• Les gestionnaires du Programme n'ont pas accès aux budgets divisionnaires. • Les gestionnaires ne disposent pas de renseignements financiers en temps réel et facilement accessibles. • Les renseignements du SIG peuvent être inexacts.
• **Accès maximum au financement extérieur**	• Le cadre fiscal a servi pour le projet des Produits intégrés de la criminalité et pour l'Initiative anti-contrebande. • Les clients fournissent à la Police économique des fonds ou des ressources pour les projets spéciaux. • Préoccupations au sujet des niveaux de services à deux paliers et de l'optique des «parrainages commerciaux». • Besoin d'un bon système de suivi des ressources à l'appui de l'approche d'entreprise. • Les ressources prévues à des fins spéciales ou pour des projets spéciaux ne devraient pas être utilisées à d'autres fins.
• **Participation continuelle des clients, au besoin, dans les phases de planification et d'allocation de ressources**	• Besoin de relations de travail étroites avec les intervenants. • Nécessité de tenir les intervenants et les clients informés au sujet de l'acceptation et du statut des dossiers.
• **Cadre d'allocation de ressources tenant compte des projets et des activités administratives ainsi que des enquêtes**	• Le SIG est avant tout opérationnel – pas de suivi des ressources pour les activités relevant des projets ou de la politique. • Les activités relevant de la politique n'ont pas été intégrées aux objectifs d'ensemble du Programme.
• **Acquisition de compétences en gestion des ressources**	• Pour centraliser les ressources, il faut que les gestionnaires du Programme de la police économique et les gestionnaires hiérarchiques perfectionnent leurs compétences, y compris pour attribuer des priorités aux dossiers, gérer des projets et faire de la gestion financière.

c) Imputabilité du programme

La Sous-direction de la police économique a participé au plan d'activités des Services fédéraux et du Ministère de 1998-1999. Ce plan fait état des principales pressions et des stratégies. Il ne fait toutefois aucune mention des ressources (intrants) ni de la production ou des résultats du programme.

L'équipe de gestion du Programme à la Direction générale devrait documenter les principaux objectifs du Programme, les ressources nécessaires pour les atteindre et des résultats mesurables.

2. Stratégies pour obtenir des ressources et travailler avec des ressources limitées

Le Programme peut adopter un certain nombre de stratégies pour travailler avec des ressources limitées. Les voici :

a) De court à moyen terme

- **Établir des critères d'acceptation des dossiers et de définition des priorités** – Ces critères sont importants, d'abord pour décider quels dossiers seront acceptés et ensuite pour leur donner un ordre de priorité. Les gestionnaires et les chefs des sections de la Police économique doivent affecter des ressources limitées aux enquêtes en cours et nouvelles. Le processus actuel de répartition repose sur une évaluation subjective et largement intuitive de divers éléments comme la gravité du délit ou de la fraude, le montant d'argent en cause, le moment de l'infraction, la disponibilité de preuves, l'endroit où se trouvent les victimes, etc. Il ne semble pas, au mieux de notre connaissance, qu'on ait adopté des critères d'examen officiels et certainement pas qui soient appliqués de façon cohérente dans toutes les divisions.

  Il faut disposer de modalités cohérentes et significatives pour évaluer les dossiers et établir les priorités. Cela garantira que les ressources sont réparties en fonction des besoins et de la façon la plus efficace compte tenu des priorités. De plus, l'utilisation de critères permet de disposer d'une base objective et transparente pour les cas dans lesquels on décide de ne pas faire enquête. La Section de lutte anti-racket de la Police provinciale de l'Ontario a adopté des critères officiels d'acceptation et de définition des priorités des dossiers. Le tableau VIII-5 donne des exemples de tels critères qu'il serait possible d'utiliser. Un critère important est que le dossier passe le test de l'intérêt national et relève du mandat du programme. Ce critère devrait être appliqué dès réception d'une plainte ou d'un dossier, et le plaignant ou l'intervenant devrait être immédiatement informé de la décision. Les cas retenus devraient alors se voir attribuer des priorités selon un système de classement. Là encore, il faudrait informer le plaignant ou l'intervenant du niveau de priorité attribué au dossier. Il faudrait ensuite réévaluer les priorités des dossiers de façon régulière et y attribuer alors les ressources qui conviennent. Tout critère et toute pondération des priorités devraient être élaborés au niveau national, avec la participation des sections. Une fois mis en place, les critères devraient être communiqués aux intervenants pour qu'ils connaissent les procédures d'acceptation de leurs dossiers. Par la suite, l'équipe de gestion du Programme à la Direction générale devrait, à intervalles réguliers (une ou deux fois par an) contrôler l'application des critères et prendre au besoin des mesures correctrices. On pourrait utiliser un outil de prise de décisions et de

rapport pour appliquer ces critères et pour enregistrer et contrôler les décisions subséquentes.

- **Paramètres concernant les délais et les efforts consacrés aux enquêtes** – Définir ces paramètres permettrait de s'assurer que les ressources sont utilisées efficacement. Quand des enquêtes durent longtemps, les témoins risquent de décéder et les preuves de disparaître, ce qui peut empêcher d'arriver à l'étape du procès. Il y a en particulier des dossiers importants qui ont nécessité des investissements marqués en ressources et en efforts sans aboutir à des poursuites. La définition de paramètres, dans la mesure du possible, peut contribuer à réduire le risque que des dossiers n'aboutissent pas. Si on arrive à la conclusion qu'aucune accusation ne sera portée ou que la plainte n'est pas fondée, on peut alors réaffecter les ressources à d'autres cas prioritaires. D'autres services de police ont précisé qu'ils fixent des délais maximum pour les enquêtes. C'est ainsi que les enquêtes complexes qui nécessiteraient 2 400 heures d'enquête pourraient se voir attribuer deux enquêteurs pendant un an au lieu d'un enquêteur pendant deux ans.

- **Constitution d'équipes et de partenariats avec d'autres organismes** – Nombre des intervenants ont indiqué qu'il faudrait constituer davantage d'équipes et de partenariats. Cela permettrait au Programme de tirer parti de compétences diverses et d'échanger des renseignements ou des stratégies.

Tableau VIII-5
Critères éventuels d'acceptation et de définition des priorités des dossiers

Critères possibles d'acceptation des dossiers	Critères possibles d'attribution de priorités aux dossiers acceptés
• Test de l'intérêt national et de juridiction fédérale ou provinciale. • Preuve suffisante pour justifier une enquête criminelle. • Mieux adapté à une poursuite au civil. • Faits faisant l'objet d'enquête par un autre service de police ou un autre organisme de réglementation. • Toute la documentation de preuve se trouve dans le dossier. • La plainte relève du mandat.	• Intérêt public. • Probabilité que le délit se poursuive. • Disponibilité/sécurité des preuves. • Temps nécessaire pour l'enquête. • Montant en cause. • Emplacement des victimes. • Emplacement du suspect. • Coûts additionnels prévus. • Probabilité de poursuite. • Niveau de dissuasion.

- **Revoir les processus d'enquête** – Diverses modifications dans la façon dont les enquêtes sont réalisées pourraient réduire les besoins en ressources. Les économies ainsi réalisées dans certains dossiers pourraient être attribuées aux enquêtes manquant de ressources ou à la tenue d'autres enquêtes. Voici quelques modifications possibles :

  - Choisir et interroger un plus petit échantillon de victimes dans le cas d'un délit touchant beaucoup de monde (50 au lieu de 200).

  - Définir des lignes directrices et des normes pour la présentation des plaintes et, si les normes sont atteintes, ne pas «refaire» l'enquête. Cela peut nécessiter de conseiller les plaignants alors qu'ils préparent leurs demandes.

  - Informer de l'opportunité d'un recours civil. Dans certains cas, il peut être plus efficace de poursuivre au civil qu'au criminel. C'est une dimension à évaluer au moment de la réception d'un dossier.

  - Se limiter au montant minimum justifiant une poursuite. Par exemple, si le montant d'une fraude a été évalué, pendant une enquête de six mois, à 750 000 $, il y a lieu de se demander s'il est opportun de consacrer trois mois de plus à l'enquête pour obtenir des preuves pour une fraude additionnelle de

250 000 $. Le montant inférieur peut suffire à déposer des poursuites ou à présenter le dossier au tribunal.

- Demander aux plaignants et aux victimes de préparer leurs propres déclarations. Il est probable que les entreprises et les organismes de réglementation ou gouvernementaux plaignants soient en mesure de préparer leurs propres déclarations et de déposer la documentation. Il y aurait lieu de les inciter à le faire en s'inspirant des lignes directrices du Programme.

- Préparer les dossiers d'audience en format électronique quand les procureurs de la Couronne peuvent les recevoir dans cette forme.

- S'installer plus près des clients (bureaux satellites) de façon temporaire. Quand les sections s'intéressent à un domaine particulier, comme les valeurs mobilières, les équipes d'enquête devraient être situées à proximité. Cela permet d'économiser du temps et de l'argent en déplacements et facilite l'échange informel d'information et les communications.

- **Fixer des normes nationales en ce qui concerne la qualité et l'exhaustivité des preuves recueillies par les entreprises ou organismes de réglementation et gouvernementaux clients** – Cela sera à l'avantage des intervenants étant donné que le respect des lignes directrices facilitera l'acceptation de leurs dossiers, par exemple en fonction des critères énumérés au tableau VIII-5. Les intervenants pourront avoir besoin de consulter les enquêteurs ou la direction de la Police économique avant de consacrer trop d'efforts à cet aspect pour déterminer s'ils doivent respecter d'autres critères d'acceptation des dossiers.

- **Réduire au minimum la courbe d'apprentissage en réduisant le taux de roulement des enquêteurs de la Police économique** – Le roulement du personnel amène à transférer des dossiers à d'autres enquêteurs ou à du nouveau personnel. Le traitement des dossiers peut alors prendre plus de temps, manquer de continuité ou n'aboutir à aucun résultat. La réduction du taux de roulement du personnel contribuera à l'utilisation adéquate et efficace des ressources d'enquête.

- **Utiliser les principes et les systèmes de gestion de projets pour définir des repères et suivre la progression des dossiers** – D'autres organisations policières emploient des outils et des techniques de gestion de projets pour suivre l'évolution des enquêtes. Cela suppose d'attribuer les dossiers à un agent responsable, de fixer un délai d'enquête, de préciser les principaux points de repère et d'évaluer régulièrement et formellement les progrès par rapport aux repères et au délai fixés. Il est très important que les chefs d'équipe ou les chefs de section étudient, au moins chaque semaine, l'avancement des dossiers d'enquêtes de leur équipe. Les enquêteurs peuvent faire rapport oralement ou par écrit, et quand le dossier ne progresse pas comme prévu, on peut prendre des mesures correctrices pour remettre l'enquête sur la bonne voie.

- **Collaborer plus étroitement avec les intervenants pour discuter et évaluer les dossiers** – Comme on l'a vu dans certaines des observations précédentes, les enquêteurs peuvent avoir à jouer un rôle de conseillers auprès des intervenants. Certains ont suggéré que les enquêteurs devraient travailler dès le début avec les intervenants pour les aider à évaluer l'intérêt d'un dossier. Le temps ainsi consacré au tout début d'une enquête se révèle efficace pour gérer la charge de travail à venir et, par conséquent, les besoins permanents en ressources.

- **Conclure des ententes de niveau de service avec les groupes de soutien internes (p. ex. informatique)** – À certains endroits, les équipes d'enquête s'inquiètent du fait qu'elles n'obtiennent pas le soutien voulu des groupes d'informatique. Aussi, les enquêteurs versés en technologie fournissent des services de soutien à leurs collègues. De même, on s'inquiète du fait que les plates-formes technologiques dont disposent certaines sections des délits commerciaux sont périmées. Négocier et mettre en œuvre des ententes sur les niveaux de services entre les prestataires internes de services (informatique, finances, dotation et autres fonctions de gestion générale) et le Programme lui-même, ou des sections du Programme, pourraient permettre de résoudre ces problèmes. Ces ententes mettent l'accent sur une approche de service à la clientèle et l'intègrent aux activités principales. Elles insistent sur la qualité de la prestation de services et sur le respect des délais et des budgets. Le Serious Fraud Office (SFO) du Royaume-Uni recourt à ce type d'ententes depuis le 1er avril 1997. Pour qu'elles soient efficaces, il faut les réviser régulièrement.

- **Améliorer l'intégrité des données du SIG (assurance de la qualité, codes à jour)** – Le système d'information de gestion SIG III est un système essentiel pour mesurer le rendement opérationnel. Comme le codage du temps consacré par les enquêteurs aux diverses activités d'enquête relève du jugement personnel, on a mis en doute la cohérence et la précision des données du SIG, et donc la validité des données servant à évaluer le rendement. Un des problèmes qui se pose est qu'il est difficile d'évaluer précisément l'élément de criminalité technologique dans les cas où l'ordinateur sert à commettre un délit. Les codes d'enquête ont bien été définis, mais leur utilisation n'est pas répandue. Il faut donc accorder une plus grande attention à l'intégrité des données et à l'assurance de la qualité à cet égard. Il est nécessaire de disposer d'une information exacte pour planifier et contrôler l'utilisation des ressources.

b) Le stratégies à plus long terme

- **Conseiller les responsables de l'élaboration des programmes gouvernementaux quant aux implications de leur concept** – Les enquêteurs de la Police économique pourraient conseiller les centres de décisions politiques du gouvernement quant aux possibilités d'activités criminelles découlant des programmes envisagés. Si les concepteurs de programmes recevaient de bons conseils du Programme de la police économique, et étaient désireux de les utiliser, cela pourrait contribuer à réduire dans une certaine mesure les activités criminelles. Bien qu'une telle stratégie imposerait à la Police économique d'y consacrer des ressources, cela pourrait aussi participer à la réduction de la charge de travail à l'avenir. L'équipe de gestion du Programme de la police économique aurait, au moins, une certaine vision des domaines dans lesquels la charge de travail pourrait augmenter et s'y préparer.

- **Organiser davantage de séminaires d'information pour sensibiliser davantage aux escroqueries et aux fraudes** – Le fait de sensibiliser davantage les gens aux escroqueries et aux fraudes pourrait réduire le nombre ou l'ampleur de ces délits et réduire la charge de travail à venir.

- **Transférer les enquêtes de petite envergure à d'autres parties quand la présence policière n'est pas essentielle et que cela ne présente que des risques minimes, par exemple dans le cas des**

fraudes sur les prêts étudiants – Il peut arriver que le coût total d'une enquête de la Police économique dépasse celui d'une enquête faite à l'extérieur.

- **Recouvrement des coûts** – Il s'agit ici d'une stratégie à plus long terme qu'il faudrait envisager au niveau politique. De plus en plus d'organismes fédéraux étudient cette solution. C'est ainsi que le ministère de la Justice a récemment mis en place trois projets pilotes de recouvrement des coûts (Patrimoine canadien, Secrétariat du Conseil du Trésor et Industrie Canada). Les projets pilotes de deux ans permettront au Ministère et aux clients d'évaluer les coûts, les avantages et la faisabilité de la planification et de la prestation des services juridiques sur une base de recouvrement des coûts. Un tel régime pourrait convenir à plus long terme pour les services fournis dans le cadre de contrats provinciaux. On pourrait également envisager de facturer les ministères fédéraux dans le cas des enquêtes réalisées en leur nom.

3. Gestion permanente des ressources

Le Programme doit disposer de l'infrastructure voulue pour gérer les ressources de façon permanente. Les éléments essentiels sont les suivants :

- **SIG III**. Ce système opérationnel doit fournir des données exactes et des rapports utiles. Il faudrait envisager d'y ajouter un module pour évaluer les besoins en ressources en cas d'évolution de la charge de travail.

- **Systèmes de gestion de projets**. Ces systèmes devraient permettre de suivre les points de repère, l'avancement des travaux et les besoins en ressources. À notre connaissance, il n'existe actuellement aucun système pour enregistrer et surveiller les coûts, salariaux et autres, d'une enquête. Ce système devait combiner les deux afin de pouvoir connaître les coûts totaux au fur et à mesure que les enquêtes progressent.

- **Systèmes de détermination des coûts en fonction de l'activité**. Ces systèmes sont utiles pour cerner les coûts des produits et des services fournis à un groupe donné de clients, avec les frais généraux qui les accompagnent.

- **Systèmes de rapport sur le rendement**. L'équipe de gestion du Programme doit disposer d'un système de rapport sur le rendement qui lui permette de contrôler la qualité de prestation du service, les délais de cette prestation, la satisfaction des clients et les coûts. Il faut faire le lien

entre les résultats obtenus et les objectifs du Programme pour évaluer le rendement par rapport aux plans.

C. Stratégie et ressources de formation

La formation est une ressource essentielle pour les enquêteurs des crimes économiques et technologiques. Toutefois, aucun accent n'est mis sur la formation au sein de la Police économique et il n'y a pas de stratégie dans ce domaine. Les enquêteurs doivent, pour se tenir à jour, recevoir une formation fréquente et souvent spécialisée. C'est indispensable pour qu'ils soient aussi efficaces que possible.

1. Domaines de formation

- **Les enquêteurs des délits commerciaux** ont en général besoin de la formation minimale suivante : des bases et une expérience solide en techniques d'enquête, y compris l'analyse des déclarations et la réalisation des entrevues, des principes de base de comptabilité et de droit des affaires, une compréhension des ordinateurs et de leur utilisation ainsi que des concepts d'affaires. Ceux qui se spécialisent en valeurs mobilières (groupes des valeurs mobilières et du marché boursier) peuvent avoir besoin de cours dans ce domaine. Ceux qui se spécialisent dans l'industrie minière ou la biotechnologie peuvent avoir besoin de cours en géologie et en chimie ou en biologie. Ces formation spécialisées peuvent avoir été acquises avant de se joindre au programme.

- Avec la prolifération de la technologie, les outils traditionnels de preuve évoluent. Les carnets de rendez-vous et les Rolodex sont remplacés par les organisateurs de poche ou les agendas électroniques. Les **enquêteurs sur le terrain,** qu'ils appartiennent ou non à la Police économique, doivent connaître ces nouvelles sources de preuve et savoir comment éventuellement les protéger (le fait de mettre un ordinateur en marche pourrait détruire les dates et les heures sur le disque rigide, des éléments qui pourraient servir à appuyer ou à réfuter l'alibi d'un suspect).

- **Les enquêteurs des crimes technologiques** doivent avoir une connaissance plus poussée des ordinateurs. La formation dont chacun a besoin dépend de son niveau de connaissances. Toutefois, ils doivent se tenir à jour. Par exemple, une division a demandé pour ses enquêteurs des crimes technologiques un programme de formation portant sur les

notions de réseaux, les éléments de base des ordinateurs numériques et les caractéristiques détaillées des ordinateurs Unix, Internet, le soutien et l'administration de MS95, de WinNT, de WinNT entreprise, des intranets, l'administration des logiciels de réseau, les caractéristiques détaillées de sécurité d'Internet, la connexion à Internet avec le protocole TCPIP et les sources électroniques de renseignements. Le coût de cette formation était évalué à environ 22 000 $ par enquêteur.

- **Les enquêteurs des opérations techniques** ont besoin de formation poussée et on a proposé que les agents travaillant dans ce domaine se recyclent deux fois par année pour se tenir informés des nouvelles techniques judiciaires en matière de technologie. Certains ont proposé qu'une certification de premier niveau soit exigée en même temps qu'un recyclage régulier. Cela garantirait que la qualification des enquêteurs à titre de témoins-experts et d'examinateurs certifiés, ce qui éviterait les contestations et empêcherait de se retrouver avec des dossiers indéfendables. Les domaines d'expertise de la GRC dans lesquels une formation et une certification sont exigées (nécessitant de 6 à 13 semaines) sont la polygraphie, l'identité et les explosifs. Toutefois, il n'y a pas d'exigences comparables actuellement dans le domaine de la criminalité technologique. Outre le fait d'avoir de solides compétences en informatique et sur Internet et des années d'expérience dans le domaine de l'informatique, y compris en programmation, en systèmes et en équipement, sans parler de l'expérience dans le domaine des enquêtes, ces enquêteurs pourraient obtenir une formation en informatique judiciaire auprès du Colège canadien de police, et suivre des cours auprès de divers fournisseurs. Citons notamment l'International Association of Computer Investigation Specialists, le Federal Law Enforcement Training Centre (FLETC), la Coordinated Law Enforcement Unit (CLUE) et le National Consortium for Justice Information and Statistics (SEARCH), qui offrent une formation en informatique judiciaire.

2. Solutions de formation

Actuellement, il n'y a pas de formation autorisée ni de normes de formation pour les enquêteurs des crimes technologiques (pour accéder au Programme ou à suivre une fois dans le Programme). Ces membres doivent chercher eux-mêmes les formations adaptées en criminalité technologique parmi les cours offerts à l'extérieur (comme les universités ou les collèges techniques, les cours sur Internet de Learnquest, la certification d'administrateur de réseau de Novell) ou en profitant d'autres solutions offertes au sein de la GRC.

Il existe un besoin de formation de base en matière de délits commerciaux avec des compétences spécialisées, qui peut souvent être fournie par les partenaires. Les enquêteurs des délits commerciaux se forment auprès de diverses sources : les services de police municipaux ou provinciaux, d'autres sections de la GRC, des organismes de réglementation (par exemple commissions des valeurs mobilières, bourses), des universités, des cabinets comptables et des syndics de faillite. Le cours d'initiation aux enquêtes sur les délits commerciaux est, dans sa forme actuelle, perçu comme convenant essentiellement aux candidats voulant entrer dans le Programme de la police économique, ou venant d'y accéder

Les enquêteurs de la police économique ont accès à trois types de formation par l'intermédiaire de la GRC :

- **Centralisée :** Une formation pour l'ensemble de la GRC qui constitue essentiellement une norme nationale de formation, c'est-à-dire que le même cours est offert aux participants de tout le pays pour répondre aux besoins de la GRC. Les formateurs se déplacent de site en site et donnent un cours standard. Les fonds pour ce type de formation sont répartis en fonction des priorités nationales du Ministère. Par le passé, un cours d'initiation aux enquêtes sur les délits commerciaux était offert. Il était destiné à préparer les nouveaux enquêteurs du Programme à remplir leurs fonctions opérationnelles. Le contenu du cours se situait essentiellement au niveau d'une introduction afin de donner à tous les candidats la capacité de faire enquête sur des fraudes et sur des délits connexes, ce qui nécessitait une connaissance de base de la législation, des mandats de perquisition, des entrevues et des façons de gérer les preuves. Ce cours leur permettait également de se familiariser avec divers aspects de l'exécution de la loi qui relèvent du Programme de la police économique, notamment les délits concernant la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les organisations commerciales, les méthodes comptables, le marché des actions et des valeurs mobilières. Ce cours abordait également les faillites frauduleuses, les manipulations du marché des actions, permettait d'apprendre comment mener efficacement des entrevues et trouver puis conserver des sources d'information.

  Un élément du cours présentait aux participants les délits commis le plus couramment au moyen d'ordinateurs et décrivait les procédures d'enquête à suivre avant, pendant et après une perquisition dans un bureau informatisé. Le tableau VIII-6 présente les grands sujets traités dans la section sur les délits informatiques. Il semble que ce cours n'ait pas été modifié depuis 1992 et qu'il ne corresponde plus à ce qui est nécessaire aujourd'hui. En 1997-1998, il n'a pas été donné car on estimait qu'il devait être révisé et que les fonds à cette fin avaient été

retournés aux programmes de la Direction générale. Dans le domaine des opérations techniques, aucun cours, à notre connaissance, n'a été donné au cours des quatre dernières années et n'a été inclus à la liste des priorités; il semble qu'on estime qu'un tel cours répéterait ce qui se fait au Collège canadien de police.

Nous croyons savoir que le cours d'initiation aux enquêtes sur les délits commerciaux est en cours de révision pour l'adapter aux nouveaux modèles de prise de décisions du Ministère et à l'approche d'apprentissage continu pour les employés. Un autre projet est en cours afin de définir les compétences essentielles que devraient avoir les enquêteurs de la Police économique. Ce sont des éléments qui devraient entrer dans une stratégie d'apprentissage pour ces enquêteurs.

- **Au niveau divisionnaire :** Il s'agit d'une formation comparable à la formation centralisée, mais adaptée à une province en tenant compte, par exemple, des préoccupations de nature géographique. Il ne semble pas que les enquêteurs de la Police économique aient beaucoup suivi ce type de cours. Les agents auxquels nous avons parlé n'avaient pas connaissance de formation officielle, au niveau de la division, qui porte sur la criminalité technologique. On nous a expliqué qu'il faudrait énormément de recherche et de développement pour élaborer un tel cours et que les groupes de criminalité technologique au sein des divisions sont trop petits pour justifier un tel investissement. De plus, il faudrait ensuite investir pour des mises à jour régulières parce que la technologie évolue rapidement.

- **Le Collège canadien de police (CCP) :** Le CCP assure la formation pour les organismes d'exécution de la loi du pays. On reconnaît en général qu'il constitue la norme dans le domaine de l'informatique judiciaire et il est probablement le seul prestataire de cours d'informatique judiciaire appliqués à la criminalité technologique. Il offre des formations en techniques d'enquête sur des délits informatiques. Les quatre cours qui y sont donnés traitent de la perquisition et de la saisie électronique (un cours de deux semaines offert cinq à six fois par an sur la façon de saisir et de fouiller des ordinateurs non connectés en réseau fonctionnant sous DOS), des principes de réseau et des techniques d'enquête (un cours de deux semaines offert trois fois par an qui donne une introduction aux réseaux locaux Novell et NT (MS) et aux problèmes de sécurité), des fraudes en télécommunications et des techniques d'enquête (un cours de deux semaines offert deux fois par an qui aborde les problèmes de la technologie téléphonique, de l'accès à Internet et des recherches sur

Internet) ainsi que de la fouille et de la saisie électronique pour les ordinateurs Macintosh (un cours de deux semaines offert une fois par année sur la façon de fouiller et de saisir des ordinateurs Macintosh non connectés en réseau).

On a signalé que la plupart des agents qui travaillent à des enquêtes de crimes technologiques se sont recyclés régulièrement. Avec le régime actuel, la GRC fait concurrence aux autres services de police pour obtenir des places dans ces programmes de formation. Le CCP reçoit des demandes de formation des divisions et des services de police, puis répartit les sièges en fonction de la taille des servies de police. Le Collège donne des cours en fonction de la demande et des ressources dont il dispose. On estime qu'il répond à 50 % des demandes. Nous croyons savoir que le CCP envisage l'adoption d'un système de recouvrement des coûts. À titre purement indicatif, les coûts d'enseignement avec un tel modèle pourraient être de 1 000 $ pour deux semaines.

Tableau VIII-6
Cours d'initiation aux enquêtes sur les délits commerciaux actuellement offert aux enquêteurs de la police économique : sujets touchant l'informatique

- Définition :
  - d'un ordinateur
  - de systèmes informatisés
  - des programmes informatiques
- Fréquence de la criminalité informatique :
  - estimations fondées sur des recherches
  - chiffres et genres d'enquêtes
- Lois pertinentes à la criminalité informatique :
  - le *Code criminel*
- Services informatiques :
  - Article 342.1 du C.C. – Accès illégal
- Article 430 (1.1) du C.C. – Méfaits
- Logiciel et renseignements confidentiels :
  - Article 322 du C.C. – Vol
  - Article 380 du C.C. – Fraude
  - Article 354 du C.C. – Possession de biens criminellement obtenus
  - Article 357 du C.C. – Apporter au Canada des objets criminellement obtenus
  - Article 358 du C.C. – Possession
  - Article 406 du C.C. – Contrefaçon d'une marque de commerce
  - Article 411 du C.C. – Maquiller, cacher ou enlever une marque de commerce
  - Article 412 du C.C. – Peine pour les infractions reliées aux marques de commerce
- *Loi sur le droit d'auteur* :
  - Article 2 - Programme d'ordinateur
  - Article 12(3) – Propriété de l'employeur
  - Article 17(2)(1) - Copier
  - Article 17(2)(m) - Copier

Tableau VIII-6 (suite)

Cours d'initiation aux enquêtes sur les délits commerciaux actuellement offert aux enquêteurs de la police économique : sujets touchant l'informatique

- Contrefaçons
  - Article 42 - vente
    - peine

X *Loi sur les brevets* (en ce qui a trait aux ordinateurs)

Problèmes auxquels doit faire face l'enquêteur dans le cadre d'une enquête reliée au crime informatique :

- Complexité
- Difficultés
- Coût
- Facilité de destruction des preuves
- Problèmes juridiques
- Inexpérience

Différences entre le crime informatique et la criminalité en col blanc :

- Genres de biens
- Occupations des contrevenants
- Milieux
- Modes d'opération.

Catégories de dangers auxquels les biens informatiques peuvent être exposés :

- Destruction
- Enlèvement ou perte
- Corruption ou modification

Ressources :

- Agents de sécurité
- Spécialistes
- Ressources dans les universités
- Fabricant
- Police municipale
- Police provinciale
- GRC

Mandat de perquisition :

- Programme informatique
- Système informatique
- Données
- Services informatiques
- Fonction

Équipe de recherche :

- Réunion
- Personnes désignées

Tableau VIII-6 (suite)
Cours d'initiation aux enquêtes sur les délits commerciaux actuellement offert aux enquêteurs de la police économique : sujets touchant l'informatique

Matériel :

- Nécessaire pour faire les recherches et recueillir les pièces à conviction

Privilège avocat-client

- Article 488.1(2) du C.C.
- Article 488.1(3) du C.C.
- Article 488.1(4) du C.C.
- Article 488.1(6) du C.C.
- Article 488.1(8) du C.C.

Vérification :

- Sans ordinateur
- Avec un programme informatique
- Avec un ordinateur

À la fin de cette séance, chaque candidat pourra correctement, sans utiliser de références :

1. Définir un ordinateur, un système informatique et un programme d'ordinateur.
2. Nommer les articles du Code criminel qui portent sur :
   - l'accès illégal
   - le méfait
   - le vol
   - la fraude
   - la possession illégale
3. Nommer les articles de la *Loi sur le droit d'auteur* portant sur :
   - la propriété de l'employeur
   - la copie illégale d'un programme
4. Citer six problèmes auxquels peut devoir faire face l'enquêteur durant une enquête sur le crime informatique.
5. Énumérer six étapes que doit suivre l'enquêteur avant d'effectuer une perquisition.

Source : Cours d'initiation aux enquêtes sur les délits commerciaux, Norme de formation, juin 1992.

Les cours touchant à la criminalité technologique doivent être mis à jour régulièrement étant donné l'évolution rapide de la technologie. Une stratégie éventuelle de formation dans ce domaine, qui n'a pas encore été analysée de façon formelle, serait de tirer parti des investissements réalisés par les autres organisations et d'économiser ainsi les coûts de développement. On peut en donner deux exemples :

- **Le Centre canadien de recherches policières (CCRP) :** La GRC, le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) et l'Association canadienne des chefs de police (ACCP) sont partenaires du CCRP. La mission de cet organisme est d'assurer le leadership d'un programme national de recherche et de développement, d'évaluation et de commercialisation dans les secteurs d'exécution de la loi et de la sécurité publique au Canada. Ses objectifs sont de veiller à ce que les services de police canadiens disposent du meilleur équipement possible et d'offrir la possibilité aux entreprises canadiennes de se développer sur ce marché spécialisé. Il y a quelques années, le CCRP a commencé à s'intéresser aux questions d'informatique. Il a commencé par se doter de serveurs de listes sur Internet, notamment sur les délits de haute technologie. Cela a permis aux enquêteurs dans le domaine de l'informatique judiciaire appartenant à des organismes accrédités d'exécution de la loi d'y communiquer de l'information utile, par exemple ce qui est acceptable comme preuve. Le Centre a également mis en place un babillard électronique sur Internet, protégé par mot de passe, sur lequel on peut consulter la documentation du Collège canadien de police.

  Le CCRP s'est maintenant engagé dans le domaine de la formation. Il élabore et met à l'essai des cours sur les techniques d'enquête touchant Internet qui seront offerts aux candidats via Internet. Ces cours sont présentement conçus pour les enquêteurs assumant des fonctions de nature générale et traiteront des possibilités de recherche sur Internet et des sources d'information librement accessibles sur le réseau. Ce cours peut être offert à un coût bien moindre que par le biais d'une formation centralisée. Les coûts d'élaboration et de mise en œuvre du cours sont de 3 400 $. Le CCRP envisage également d'offrir, via Internet, un cours sur l'encryptage ou le codage.

- **Infotech Training Working Group, U.S. Department of Justice (groupe de travail du département américain de la Justice sur la formation en technologies de l'information) :** Le CCRP, par l'intermédiaire de son réseau de sécurité publique[16] collabore avec le groupe de travail sur la formation en technologies de l'information qui relève de la Computer Crime and Intellectual Property Section (section de propriété intellectuelle et de crime informatique) du département américain de la Justice afin d'accélérer l'élaboration de six cours destinés aux enquêteurs des délits informatiques et aux formateurs dans ce domaine. Ces cours prennent la forme d'une présentation vidéo des éléments de base des enquêtes informatiques. Ils sont

---

16 Les partenaires de ce réseau sont : l'Association canadienne des chefs de police, le Collège canadien de police, le Centre canadien de recherches policières, COPNET, la Police d'Edmonton et l'Institut canadien de l'information scientifique et technique du Conseil national de recherche du Canada.

intulés : *CyberCop 101, CyberCop 201, Advanced Internet Investigations, Network Intrusions* et *Train the Trainers*, ce dernier étant destiné aux formateurs. Les organismes d'exécution de la loi intéressés y auront accès gratuitement. Il serait donc possible d'offrir ces cours au sein de la GRC pour un coût minimal correspondant à l'organisation des sessions et aux petits ajustements nécessaires pour l'adaptation à la réalité canadienne. Les mises à jour sont également gratuites, ce qui assure l'offre de cours tout à fait pertinents. Ce projet a obtenu l'approbation du Commissaire de la GRC et du Procureur général des États-Unis. Nous croyons savoir que cette solution a été adoptée et qu'un groupe de travail a été mis sur pied.

Il est évident qu'il y a diverses options pour assurer la formation des enquêteurs qui s'occupent de délits économiques et technologiques. Ce sont :

- la formation centralisée;
- la formation au niveau de la division;
- la formation du Collège canadien de la police;
- la formation sur Internet, comme dans le cas du CCRP;
- la formation du Infotech Training Work Group;
- la formation assurée à l'extérieur par le secteur privé;
- la formation en cours d'emploi (p. ex. programme de formation des stagiaires);
- une combinaison de ces diverses méthodes de formation.

Le Programme devrait exercer le contrôle des fonds destinés à la formation et s'occuper de leur répartition. Il est très important que le Programme de la police économique définisse et rende officiels les besoins et les normes de formation pour les enquêteurs affectés aux crimes économiques et technologiques et pour les personnes qui veulent se joindre au Programme. Il s'agit d'un élément essentiel pour cerner, recommander et choisir les diverses options de formation. L'équipe de gestion du Programme doit également décider s'il faut mettre en place un programme de certification pour les enquêteurs des crimes technologiques. Il faut également se demander s'il y a lieu de prévoir une formation en matière de protection des preuves dans les domaines de l'information et de la technologie qui serait offerte aux enquêteurs qui travaillent en dehors des groupes de criminalité technologique. Les autres éléments de formation de base devraient englober la fouille et la saisie électroniques, qui toucheraient les

techniques de fouille adaptées aux diverses technologies et la façon de trouver les données (par opposition à une connaissance détaillée en matière de disques rigides).

Le noyau de la formation doit être donné de façon cohérente. On y ajoutera diverses options pour la formation spécialisée (p. ex. partenariat). Les solutions de formation doivent être évaluées en fonction des critères qui sous-tendent la stratégie de formation. Le tableau VIII-7 évalue les solutions de formation en criminalité technologique en regard de certains critères éventuels. Comme on peut le constater, chaque solution a ses avantages et ses inconvénients. C'est ainsi que la formation centralisée est extrêmement cohérente puisque tous les participants reçoivent obligatoirement le même enseignement, mais entraîne des coûts élevés de recherche et développement, de présentation et de mise à jour. Par contre, la formation en criminalité technologique offerte par l'intermédiaire de l'Infotech Working Group n'entraînerait que des coûts minimaux de recherche et de développement, de présentation et de mise à jour, mais elle n'est pas encore reconnue comme une norme. Au moment du choix ou du financement de fournisseurs, il faut considérer la rapidité de l'évolution des cours dans ce domaine. Il faut préférer des périodes d'élaboration de cours plus courtes afin que le matériel soit à jour. Une fois ces décisions prises, le Programme devra choisir entre les divers fournisseurs de services et négocier avec eux.

D. Ressources technologiques

La technologie est une ressource essentielle pour les enquêteurs sur la criminalité technologique, mais aussi pour l'efficacité de ceux qui s'occupent de criminalité économique. Les enquêteurs responsables du soutien technique doivent disposer de la technologie permettant d'améliorer la productivité et les capacités des services d'enquête et de leur fournir le soutien nécessaire. Ils doivent être en mesure de fouiller, de saisir et d'analyser l'équipement, les logiciels et les données qui peuvent constituer des preuves. Les ordinateurs portables et les unités de disque de type Jaz accroissent leur capacité d'aide ou d'analyses aux endroits perquisitionnés. Les salles de travail et les laboratoires réservés aux projets devraient disposer de l'équipement nécessaire pour faire des copies de sauvegarde de grandes quantités de données importantes et délicates pouvant servir de preuves afin de venir en aide aux enquêteurs des délits commerciaux ou technologiques. Comme les enquêteurs qui travaillent sur le terrain se déplacent souvent, ils auraient avantage à avoir des ordinateurs portables et un téléphone cellulaire.

La technologie est une ressource très coûteuse. Pour s'assurer qu'elle est utilisée de façon efficace là où le Programme en a besoin, l'équipe de gestion du Programme à la Direction générale devait veiller à la répartition et au contrôle des fonds dans ce domaine. Nous n'avons pas connaissance d'une configuration standard qui ait été définie pour les enquêteurs de la Police économique. Il est très important que l'équipe de gestion du Programme décide des normes de technologie à utiliser, s'assure que les membres aient

l'équipement répondant à cette norme et veille aux mises à jour annuelles des supports d'entreposage de données et des postes de travail, tant au plan de la vitesse que de la capacité. Le tableau VIII-8 présente les exigences technologiques de base pour des laboratoires de technologie, les enquêteurs des crimes technologiques et des délits commerciaux. Ces exigences ont été compilées à partir d'entrevues.

Les coûts de mise en place d'un laboratoire de technologie comportant quatre postes de travail sont d'environ 100 000 $, sans tenir compte des locaux. Les mises à jour annuelles sont évaluées à 20 000 $ pour les postes de travail et la nouvelle technologie au fur et à mesure qu'elle apparaît sur le marché. La Section de la haute technologie judiciaire à la Direction des opérations techniques vient juste de faire l'acquisition de cet équipement à la toute pointe de la technologie. L'équipement décrit constituerait une exigence de base dans les laboratoires techniques régionaux, même si les coûts de mise en place et d'entretien peuvent être plus faibles si un plus petit nombre de postes de travail sont nécessaires. Actuellement, on trouve des laboratoires de haute technologie judiciaire, de tailles et d'importances variables, à Montréal, à Vancouver, à London et à Edmonton. Vancouver a mentionné un besoin de nouvel équipement pour améliorer la technologie nécessaire au soutien technique et aux enquêteurs s'occupant de délits commerciaux. Le coût de cette amélioration serait de 191 400 $ pour les divers éléments d'équipement, pour environ 60 membres. Le coût d'installation par enquêteur pourrait être de 10 000 $ avec des frais annuels d'entretien de 5 000 $ au titre des ordinateurs portables, des postes de travail et des supports d'entreposage de données.

L'équipe de gestion du Programme à la Direction générale remet à chaque division une «trousse d'équipement» comportant un ordinateur portable et une unité de disque Jaz (6 500 $ pour chaque ensemble, financé à même le budget des projets spéciaux) pour télécharger des renseignements à des fins judiciaires sans avoir à saisir l'ordinateur. Cet équipement a été remis aux sections des délits commerciaux de la division à l'intention des enquêteurs s'occupant de crimes technologiques. La Direction générale a également remis 200 000 $ pour l'achat d'équipement et de logiciels pour améliorer la capacité judiciaire des sites divisionnaires.

Il est difficile de prédire avec un degré quelconque de certitude les besoins technologiques à venir étant donné que la technologie évolue très rapidement. Toutefois, on s'attend à ce que des investissements soient nécessaires pour de l'équipement permettant d'entreposer de grandes quantités de données (en augmentation constante) et pour accélérer la vitesse de traitement aux postes de travail. Il est nécessaire de pouvoir entreposer de grandes quantités de données lors des perquisitions, et la vitesse est importante pour les enquêteurs qui veulent faire des copies de sauvegarde des données. Les laboratoires peuvent également avoir besoin de Vogon, un logiciel judiciaire venant du Royaume-Uni qui permet de présenter en image une unité de disque et d'en faire l'analyse.

Il ne s'agit pas là d'exigences définitives et leur importance variera. Toutefois, le Programme de la police économique et les directions de l'Informatique et des Opérations techniques ainsi que diverses divisions devraient en discuter pour parvenir à un consensus sur les besoins, élaborer des configurations standard ainsi que des stratégies pour se doter des divers éléments nécessaires puisqu'ils représenteront des investissements non négligeables.

À notre connaissance, le niveau de sophistication varie d'un endroit à l'autre en matière de technologie pour les laboratoires et les enquêteurs. De façon idéale, les besoins en équipement devraient être définis afin que chaque division ait la même capacité technologique de base. Ensuite, lorsque des circonstances particulières ou uniques le justifient, ou encore le volume, on pourrait ajouter de l'équipement additionnel.

Tableau VIII-7
Comparaison des solutions de formation en criminalité technologique

	Centralisée	Division	CCP	CCRP	Infotech Working Group	Secteur privé, universités, etc.
Cohérence	• Tous les membres de la GRC reçoivent la même formation.	• Tous les participants d'une division, d'une province ou d'une région ont la même formation, avec un contenu local.	• La «norme» pour toutes les juridictions en ce qui concerne l'informatique judiciaire.	• Le même contenu est accessible sur Internet pour tous les candidats au cours, en faisant l'hypothèse qu'ils suivent le cours.	• Pas une «norme» officielle, mais cette formation présente un intérêt pour les organismes canadiens et américains d'exécution de la loi.	• Pas de cohérence entre les cours offerts à l'extérieur. • Dépend du niveau de connaissance des enquêteurs.
Coûts de la R et D	• Important pour la GRC, plusieurs années d'élaboration.	• Importants pour la GRC. • Le milieu de la criminalité technologique des divisions est trop petit pour justifier cet investissement.	• Importants pour le CCP, plusieurs années d'élaboration.	• Minimaux pour le CCRP.	• Cours partagés gratuitement avec les autres organismes d'exécution de la loi.	• Aucun coût pour la GRC.
Coûts de prestation	• Importants.	• Importants.	• Coûts d'inscription éventuels (1 000 $ pour deux semaines) dans le cadre d'un mécanisme de recouvrement des coûts.	• Minimaux pour le CCRP. • Minimaux pour la GRC pour l'accès à ces cours.	• Pour la GRC, coûts de démarrage minimal pour organiser la formation et l'adapter à la réalité canadienne	• Coûts d'inscription pour divers cours.
Coûts de mise à jour	• Importants.	• Importants.	• Importants pour le CCP.	• Minimaux pour le CCRP.	• Mises à jour fournies gratuitement à la GRC. • Certaines adaptations exigées pour la GRC.	• Pas de coûts de mise à jour pour la GRC, mais les cours de recyclage comportent des frais d'inscription.
Accessibilité	• La formation doit être désignée comme priorité. • Les besoins en formation du candidat doivent être approuvés.	• Les besoins en formation du candidat doivent être approuvés.	• La GRC fait concurrence aux autres services de police pour obtenir des places.	• Accessible aux enquêteurs ayant un compte d'accès à Internet.	• Pourrait être rendu accessible à tous ceux qui en ont besoin si diffusé à l'interne.	• Les enquêteurs doivent prendre personnellement l'initiative s'ils veulent assister aux cours. • Les cours ne sont pas toujours largement accessibles, selon l'endroit où ils sont donnés.

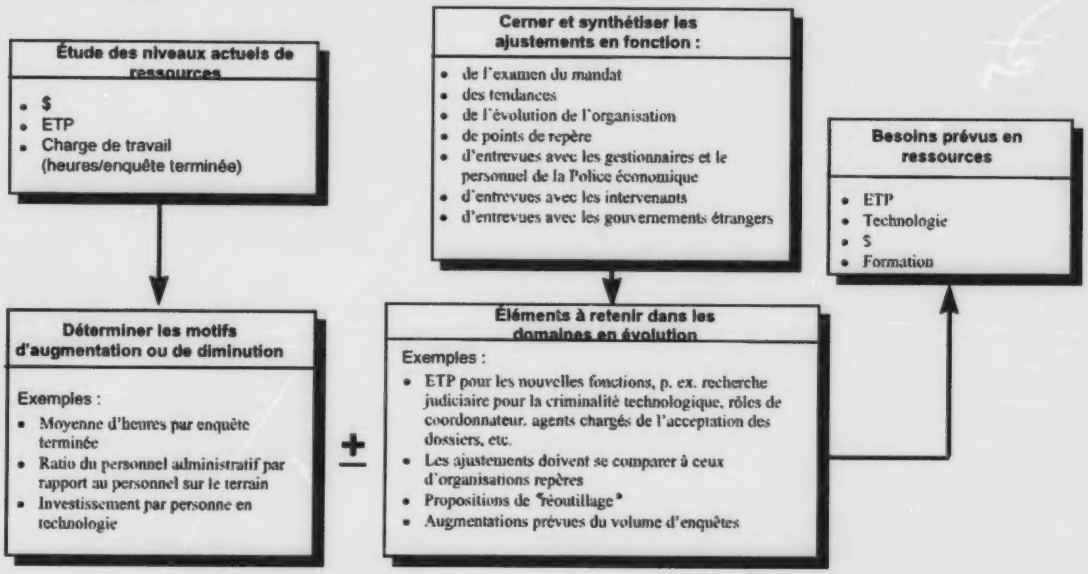
Tableau VIII-8
Besoins éventuels en équipement - criminalité économique et criminalité technologique

Équipement	Laboratoires de technologie (laboratoire de haute technologie judiciaire)	Enquêteur - crimes technologique	Enquêteur - crimes économiques, délits commerciaux
• Établis	✓		
• Poste de travail complet avec carte SCSI	✓	✓	✓
• Poste de travail à la pointe de la technologie (p. ex. Pentium) avec une unité de disque de grande capacité			
• Carte de réseau	✓	✓	✓
• Plusieurs disques rigides (de grande capacité)	✓	✓	
• CD-ROM réinscriptibles, externe pour les ordinateurs portables	✓	✓	
• Lecteur-scripteur de CD-ROM	✓	✓	
• Système de mise en mémoire portable/amovible			
- Unité Iomega Jaz	✓	✓	✓
- Unité Iomega Zip	✓	✓	✓
• Bande magnétique Exabyte de 4 millimètres	✓	✓	
• Écran de bonne qualité (couleur)	✓	✓	✓
• Ordinateur portable (carte SCSI, Pentium, modem pour Internet)	✓	✓	✓
• Imprimante laser ou à jet à grande vitesse	✓	✓	
• Imprimante Laser Jet (bonne qualité)			✓
Logiciels			
• Norton Utilities	✓	✓	✓
• Partition Magic	✓	✓	
• Utilitaires d'enquête de la GRC	✓	✓	
• Safeback (programme de présentation en image)	✓	✓	
• Logiciel de présentation en image et d'analyse de disque rigide	✓	✓	
• Supergravity/Supertext	✓	✓	
• Accès à Internet avec compte	✓	✓	✓
• Groupe logiciel de bureau offert dans le commerce avec traitement de textes, tableurs, courrier électronique, etc.	✓	✓	✓
Télécommunications			
• Téléphone cellulaire	✓	✓	✓
• Compte de téléphone cellulaire	✓	✓	✓
Autres			
• Bureau privé			✓
• Espace de laboratoire/placard	✓	✓	
• Véhicules		✓	✓

E. Besoins en ressources

Cette section décrit la méthodologie que nous avons utilisée pour déterminer les besoins en ressources du Programme et présente nos évaluations. Le graphique VIII-9 décrit l'approche que nous avons retenue pour définir ces besoins.

Graphique VIII-9
Méthodologie pour déterminer les besoins en ressources



1. Répartition des ressources dans les autres services de police

Afin d'évaluer les ressources dont a besoin le Programme de la police économique, nous avons cherché à obtenir des renseignements sur les allocations de ressources dans d'autres services de police. C'est ainsi que nous avons posé des questions sur le nombre d'ETP et sur les budgets (dans la mesure du possible par types de délits en précisant la répartition entre l'administration centrale et le terrain) ainsi que des renseignements sur les tendances et les secteurs en croissance, sans oublier les données qui servent de repères comme le nombre de nouveaux dossiers, les dossiers abandonnés ou fermés et le niveau d'effort.

Pour cela, nous nous sommes adressés aux organismes suivants :

- Serious Fraud Office (SFO)
- Australian Federal Police (AFP)
- Federal Bureau of Investigation (FBI)
- Escouade des fraudes de la police du Toronto métropolitain
- Police provinciale de l'Ontario

Nous nous sommes aussi adressés au nouveau Scotland Yard, mais n'avons pu obtenir d'information car la personne à qui nous nous sommes adressés n'était pas disponible au cours de la période qui nous était allouée. Nous avons également parlé avec un représentant du Office of Strategic Assessment of Australia, qui est pour l'essentiel un organisme de politique.

Nous avons obtenu de chaque organisation des renseignements sur la répartition des ressources, à des niveaux de détail variables. Il n'est malheureusement pas possible d'utiliser ces renseignements pour procéder à des comparaisons directes d'allocations de ressources à cause des écarts entre les mandats, les méthodes de compilation des statistiques, les définitions des délits, les méthodes de rapport de l'information, les structures organisationnelles et les définitions des intrants et des produits. Toutefois, certains modèles se dégagent des renseignements recueillis. Un thème commun important est que ces organisations prennent les mesures voulues pour gérer leurs ressources et en contrôler la consommation.

Voici l'essentiel des renseignements que nous avons pu obtenir.

a) Serious Fraud Office (SFO)

Le Serious Fraud Office (SFO) a pour mandat de faire enquête et de poursuivre les cas graves et complexes de fraudes et, ce faisant, de dissuader de commettre des fraudes et d'entretenir la confiance dans la probité des entreprises et des services financiers au Royaume-Uni.[17] Ce bureau fait enquête sur les dossiers qui lui sont transmis par la police, le ministère du Commerce et de l'Industrie, les procureurs de la Couronne, les organismes d'autoréglementation, la Banque d'Angleterre, le SFO lui-même et d'autres organismes. Le tableau VIII-10 montre l'évolution des dépenses et du personnel depuis 1989. Dans l'ensemble, les dépenses totales ont augmenté mais elles sont actuellement à leur niveau le plus bas depuis 1990-1991. Le nombre total d'employés a augmenté de 3 % depuis 1992-1993. Une petite augmentation du nombre des employés permanents en 1996-1997 s'explique par la politique du SFO de se doter de compétences en enquêtes financières. Cela permet de réduire les dépenses qui allaient auparavant à des entreprises du secteur privé et permet au bureau de faire enquête sur un nombre croissant de dossiers avec ses ressources actuelles. Cela permet aussi de s'assurer que l'expérience acquise reste au sein du bureau.

Tableau VIII-10
Royaume-Uni—Serious Fraud Office : dépenses (millions de £) et personnel

	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	Provision pour 1996-1997	Budget de 1997-1998
Administration	5,76	6,62	8,95	10,16	10,88	10,84	10,71	10,4	9,76
Enquêtes et poursuites	3,45	6,57	8,76	10,87	8,15	7,19	6,62	6,59	6,16
Dépenses totales	**9,21**	**13,19**	**17,71**	**21,03**	**19,03**	**18,03**	**17,33**	**16,99**	**15,92**
Personnel permanent	-	-	117	136	138	137	162	166	-
Personnel temporaire	-	-	-	67	57	52	43	44	-
Effectif total	-	-	-	**203**	**195**	**189**	**205***	**210**	-

Source : Rapports annuels du Serious Fraud Office, 1992-1993 à 1996-1997.

** Comprend 38 enquêteurs dans le domaine financier. Douze nouveaux postes permanents ont été créés. En 1994-1995, il y avait 31 comptables et enquêteurs.*

---

[17] *Traduction de l'énoncé apparaissant dans le rapport annuel 1996-1997 du Serious Fraud Office.*

a) Serious Fraud Office (SFO)

Le Serious Fraud Office (SFO) a pour mandat de faire enquête et de poursuivre les cas graves et complexes de fraudes et, ce faisant, de dissuader de commettre des fraudes et d'entretenir la confiance dans la probité des entreprises et des services financiers au Royaume-Uni.[17] Ce bureau fait enquête sur les dossiers qui lui sont transmis par la police, le ministère du Commerce et de l'Industrie, les procureurs de la Couronne, les organismes d'autoréglementation, la Banque d'Angleterre, le SFO lui-même et d'autres organismes. Le tableau VIII-10 montre l'évolution des dépenses et du personnel depuis 1989. Dans l'ensemble, les dépenses totales ont augmenté mais elles sont actuellement à leur niveau le plus bas depuis 1990-1991. Le nombre total d'employés a augmenté de 3 % depuis 1992-1993. Une petite augmentation du nombre des employés permanents en 1996-1997 s'explique par la politique du SFO de se doter de compétences en enquêtes financières. Cela permet de réduire les dépenses qui allaient auparavant à des entreprises du secteur privé et permet au bureau de faire enquête sur un nombre croissant de dossiers avec ses ressources actuelles. Cela permet aussi de s'assurer que l'expérience acquise reste au sein du bureau.

Tableau VIII-10
Royaume-Uni—Serious Fraud Office : dépenses (millions de £) et personnel

	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	Provision pour 1996-1997	Budget de 1997-1998
Administration	5,76	6,62	8,95	10,16	10,88	10,84	10,71	10,4	9,76
Enquêtes et poursuites	3,45	6,57	8,76	10,87	8,15	7,19	6,62	6,59	6,16
Dépenses totales	**9,21**	**13,19**	**17,71**	**21,03**	**19,03**	**18,03**	**17,33**	**16,99**	**15,92**
Personnel permanent	-	-	117	136	138	137	162	166	-
Personnel temporaire	-	-	-	67	57	52	43	44	-
Effectif total	**-**	**-**	**-**	**203**	**195**	**189**	**205***	**210**	**-**

Source : Rapports annuels du Serious Fraud Office, 1992-1993 à 1996-1997.

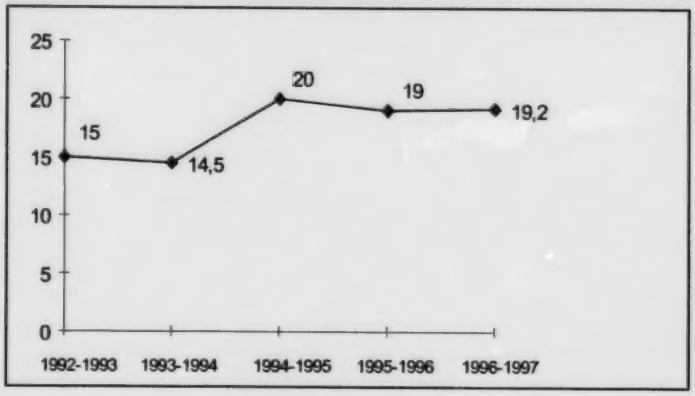
** Comprend 38 enquêteurs dans le domaine financier. Douze nouveaux postes permanents ont été créés. En 1994-1995, il y avait 31 comptables et enquêteurs.*

---

[17] *Traduction de l'énoncé apparaissant dans le rapport annuel 1996-1997 du Serious Fraud Office.*

Depuis 1992-1993, le temps écoulé entre l'acceptation d'un dossier et le transfert de ce dossier pour entamer des poursuites a augmenté de 15 mois à 19,2 mois. Cette tendance se constate au graphique VIII-11. Pendant cette période, il a fallu obtenir des preuves à l'étranger et cela prend du temps. Les analyses détaillées de comptabilité prennent également beaucoup de temps.

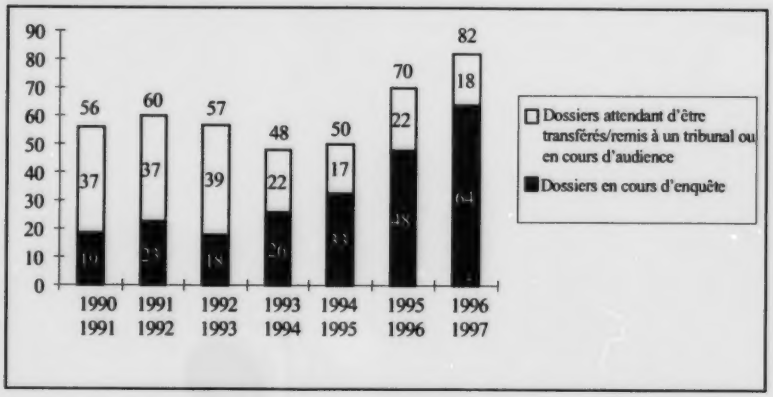
Graphique VIII-11
Royaume-Uni—Serious Fraud Office (SFO), temps écoulé entre l'acceptation des dossiers et leur transfert aux tribunaux de la Couronne



Source : Serious Fraud Office, Rapports annuels 1992-1993 à 1996-1997.

Le graphique VIII-12 montre l'évolution du nombre total de dossiers actifs du SFO entre 1990-1991 et 1996-1997. On constate une augmentation très forte du volume total des dossiers (46 %) et, en particulier, du volume des dossiers en cours d'enquête (236 %). Une partie de cette variation est attribuable aux modifications apportées en 1995 aux critères d'acceptation d'un dossier, notamment l'abaissement du seuil financier à un million de livres.

Graphique VIII-12
Royaume-Uni—Serious Fraud Office (SFO), nombre total de dossiers actifs de 1990-1991 à 1996-1997



Source : Serious Fraud Office, rapports annuels 1992-1993 à 1996-1997.
(Les dossiers apparaissant dans les statistiques du SFO dépassent tous 2 millions de livres).
Note : Les critères d'acceptation d'un dossier ont changé et le seuil financier a été abaissé en mars 1995. Cela explique l'augmentation de 64 % du nombre de dossiers depuis 1994-1995.

Depuis 1992-1993 (la première année pour laquelle nous disposons de renseignements sur les volumes et sur les dépenses - voir tableau III-10) le ratio des dépenses par dossier en cours d'enquête a chuté de 77 % en passant de 1,168 à 0,266 million de livres. Nous ne connaissons pas les raisons exactes de cette évolution mais la documentation fait état des points suivants :

- Une réorganisation du bureau en un certain nombre de divisions multidisciplinaires dans lesquelles on retrouve des avocats, des comptables et des techniciens juridiques. Cela simplifie le contrôle de la gestion et permet au personnel opérationnel de se consacrer davantage à chaque dossier.

- Un engagement à réduire autant que possible la durée des enquêtes en parvenant à un équilibre avec le besoin de réaliser des enquêtes détaillées et efficaces. Des objectifs réalistes sont fixés pour chaque dossier et les progrès réalisés sont mesurés en fonction de ces objectifs de façon mensuelle.

- Les budgets des enquêtes et des poursuites ont été transférés au niveau divisionnaire, ce qui a pour résultat que ceux qui engagent des dépenses sont responsables du budget. Les personnes responsables de la gestion des dossiers sont imputables des coûts qui y sont associés. Les budgets ainsi délégués sont contrôlés de façon centrale et chaque directeur adjoint est obligé de justifier chaque élément du budget.

- On a créé une division des politiques responsable de toutes les questions de politique et de procédure ayant des répercussions sur le travail du SFO. Elle traite de toutes les activités non opérationnelles comme le tri des dossiers, les liaisons avec les organismes extérieurs et les modifications à la législation. Ces activités étaient auparavant assumées par les individus, en plus de leur charge de travail normale.

- On étudie continuellement la façon dont les services de soutien sont assurés afin de veiller à ce qu'ils profitent le plus possible aux dossiers d'enquête et de poursuite. Ces examens portent sur les questions suivantes :

  - amélioration des systèmes de planification des dossiers;

  - élargissement du rôle du personnel de soutien pour aider les enquêteurs financiers ainsi que les avocats;

  - mise en place d'ententes de niveau de service entre les prestataires internes de services et les divisions intégrées;

  - un nouveau système financier qui répond au besoin du bureau en matière de comptabilité des dossiers individuels, facilite la comptabilité et la préparation du budget des ressources et améliore l'efficacité des paiements.

- L'augmentation du nombre d'employés permanents et une diminution des dépenses en services de cabinets comptables. Cela permet d'enquêter sur le nombre accru de dossiers avec les ressources actuelles et garantit que l'expérience reste au sein du bureau.

- Formation permanente du personnel dans divers domaines, dont un cours-maison sur la gestion de projets.

Le tableau VIII-13 montre l'évolution des types de fraudes sur lesquels le bureau a enquêté. Les fraudes qui touchent les banques et les institutions financières étaient les plus nombreuses en 1996-1997. La charge de travail dans ce domaine a plus que doublé depuis 1993-1994.

Tableau VIII-13
Royaume-Uni—SFO, types de fraudes dans les dossiers du SFO

Types de fraudes	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997
Fraudes touchant les banques et les institutions financières	20	14	29	42
Fraudes touchant les créanciers	25	21	18	17
Fraudes touchant les investisseurs	11	21	16	17
Fraudes touchant le gouvernement central et les administrations locales	4	5	8	10
Fraudes par manipulation des marchés financiers	9	4	3	3
Autres	10	7	16	14

Source : Serious Fraud Office, rapports annuels : 1993 à 1997.

b) Australian Federal Police (AFP)

Le gouvernement australien considère que l'AFP est le principal instrument d'application de la législation fédérale. Son rôle est de préserver l'intégrité de la législation criminelle du Commonwealth ainsi que ses intérêts, menacés par les activités criminelles en Australie et en dehors de ses frontières. Les principales priorités de l'AFP sont :

- les enquêtes sur les cas les plus graves contre le Commonwealth;
- les enquêtes sur d'importantes activités de crime organisé;
- le trafic international de la drogue;
- la réalisation de mandats spéciaux confiés par le gouvernement fédéral.

Ce service remplit ses obligations en vertu de la Commonwealth Fraud Control Policy (politique du Commonwealth sur le contrôle des fraudes).

Nous comprenons que cet organisme a récemment recentré ses activités et rationalisé le travail auquel il s'adonne. C'est ainsi que :

- L'AFP ne s'adonnera qu'à des opérations importantes ou complexes qui ont des effets sur la structure des entreprises criminelles. Les enquêtes moins importantes ou moins complexes relèvent des ministères et des organismes fédéraux. Toutefois, l'AFP assure la formation et le soutien du personnel de ces organisations en fonction des besoins.

- Pour garantir la cohérence à l'échelle nationale de l'évaluation et de la définition des priorités, l'AFP utilise un modèle national d'évaluation et d'attribution de priorités (National Assessment and Prioritization (NAP)) pour tous les dossiers qui lui sont remis et les tâches qui lui sont confiées qui nécessitent des ressources.

Le tableau VIII-14 montre l'évolution des budgets d'exploitation et du personnel de l'AFP entre 1990-1991 et 1997-1998. Dans l'ensemble, le budget d'exploitation a augmenté de 12 % alors que le nombre d'employés a diminué de 18 %. Il y a eu une augmentation généralisée du nombre de policiers de 20 % et une augmentation du personnel civil de 3,3 % entre 1990-1991 et 1996-1997. Ce ne sont pas tous les agents qui effectuent des enquêtes : certains sont employés à des fonctions de gestion du personnel, de formation, de travail juridique, de liaison, de tenue des dossiers criminels et d'élaboration de politiques. Certains membres du personnel travaillent dans le renseignement et l'interception des conversations téléphoniques. On n'a pu obtenir aucune information sur les programmes.

Tableau VIII-14
Australian Federal Police—Évolution des budgets d'exploitation et du personnel

		PERSONNEL		
Année	Budget (millions $ AUS)	Agents	Personnel civil	Total
1990-1991	220,0	2 543	674	3 217
1991-1992	229,6	2 453	701	3 154
1992-1993	226,4	2 394	666	3 060
1993-1994	244,8	2 302	740	3 042
1994-1995	257,1	2 284	724	3 008
1995-1996	272,4	2 117	690	2 807
1996-1997	258,0	2 027	696	2 723
1997-1998	246,0	-	-	2 624

Source : AFP.

On nous a expliqué que les systèmes de finances et de dotation présentement utilisés par l'AFP ne permettent pas de quantifier les ressources consacrées à des catégories précises d'enquêtes comme les crimes économiques. Nous avons toutefois pu obtenir certains renseignements sur les dépenses engagées dans des domaines qui semblent reliés au Programme de la police économique. Le tableau VIII-15 donne les dépenses budgétaires réelles de 1997-1998 et le budget de 1998-1999 pour les enquêtes dans les domaines des «crimes économiques» et de la «corruption». On s'attend à ce que les sommes consacrées à ces enquêtes diminuent d'environ 5 %. Dans l'ensemble, les dépenses de l'AFP devraient enregistrer une diminution minime. Nous ne disposons pas d'information sur le nombre d'ETP dans ces secteurs d'enquête.

Tableau VIII-15
Australian Federal Police—Dépenses réelles pour 1997-1998 et prévues au budget pour 1998-1999 pour dissuader la criminalité

Production	Dépenses (milliers $ AUS)	
	Dépenses réelles 1997-1998	Dépenses prévues 1998-1999
Crimes économiques*	30 679 $	29 279 $
Corruption**	3 710 $	3 499 $
Sous-total	**34 389 $**	**32 778 $**
Soutien externe***	22 820 $	213 074 $
Dépenses totales de l'AFP pour dissuader la criminalité**	**132 884 $**	**132 089 $**

Source : AFP

* *Les crimes économiques comprennent les enquêtes sur les fraudes, les délits des entreprises, le blanchiment d'argent et d'autres crimes économiques (propriété intellectuelle, faillite, crime informatique et télécommunications, contrefaçon et délits contre l'environnement).*

** *La corruption comprend les enquêtes sur l'administration de la justice, les fraudes électorales, la corruption et la divulgation d'information.*

*** *S'explique par les partenariats de l'AFP dans le cadre d'enquêtes conjointes et de programmes de liaison avec d'autres organismes et par la formation assurée pour eux dans certains cas.*

**** *La «dissuasion de la criminalité» est considérée comme un «domaine de résultat de niveau 1». Nous n'avons pas de liste complète des autres domaines de résultat. Ceci pourrait expliquer l'écart entre les chiffres du budget au tableau VIII-14 et les dépenses totales dans ce tableau.*

Le graphique VIII-16 montre l'évolution de la charge de travail et du nombre de dossiers, par types de délits qui correspondent généralement à ceux du Programme de la police économique. Nous n'avons pu obtenir de renseignements sur le niveau d'effort consacré à ces délits particuliers. Les illustrations montrent que :

- Le nombre de dossiers de fraudes transférés à l'AFP a diminué depuis 1992-1993. Nous comprenons que, conformément à la politique du gouvernement fédéral australien, les organismes du Commonwealth réalisent de plus en plus eux-mêmes les enquêtes sur les fraudes mineures. On nous a également indiqué que ces organismes s'en remettraient de plus en plus au secteur privé pour réaliser des enquêtes sur les fraudes.

- L'AFP a réduit de façon importante son arriéré de dossiers (si nous comprenons bien l'expression «Matters on Hand») de fraude puisqu'ils sont passés de 2 882 en 1992-1993 à 315 en 1996-1997.

Tableau VIII-15
Australian Federal Police—Dépenses réelles pour 1997-1998 et prévues au budget pour 1998-1999 pour dissuader la criminalité

Production	Dépenses (milliers $ AUS)	
	Dépenses réelles 1997-1998	Dépenses prévues 1998-1999
Crimes économiques*	30 679 $	29 279 $
Corruption**	3 710 $	3 499 $
Sous-total	**34 389 $**	**32 778 $**
Soutien externe***	22 820 $	213 074 $
Dépenses totales de l'AFP pour dissuader la criminalité**	**132 884 $**	**132 089 $**

Source : AFP

* *Les crimes économiques comprennent les enquêtes sur les fraudes, les délits des entreprises, le blanchiment d'argent et d'autres crimes économiques (propriété intellectuelle, faillite, crime informatique et télécommunications, contrefaçon et délits contre l'environnement).*

** *La corruption comprend les enquêtes sur l'administration de la justice, les fraudes électorales, la corruption et la divulgation d'information.*

*** *S'explique par les partenariats de l'AFP dans le cadre d'enquêtes conjointes et de programmes de liaison avec d'autres organismes et par la formation assurée pour eux dans certains cas.*

**** *La «dissuasion de la criminalité» est considérée comme un «domaine de résultat de niveau 1». Nous n'avons pas de liste complète des autres domaines de résultat. Ceci pourrait expliquer l'écart entre les chiffres du budget au tableau VIII-14 et les dépenses totales dans ce tableau.*

Le graphique VIII-16 montre l'évolution de la charge de travail et du nombre de dossiers, par types de délits qui correspondent généralement à ceux du Programme de la police économique. Nous n'avons pu obtenir de renseignements sur le niveau d'effort consacré à ces délits particuliers. Les illustrations montrent que :

- Le nombre de dossiers de fraudes transférés à l'AFP a diminué depuis 1992-1993. Nous comprenons que, conformément à la politique du gouvernement fédéral australien, les organismes du Commonwealth réalisent de plus en plus eux-mêmes les enquêtes sur les fraudes mineures. On nous a également indiqué que ces organismes s'en remettraient de plus en plus au secteur privé pour réaliser des enquêtes sur les fraudes.

- L'AFP a réduit de façon importante son arriéré de dossiers (si nous comprenons bien l'expression «Matters on Hand») de fraude puisqu'ils sont passés de 2 882 en 1992-1993 à 315 en 1996-1997.

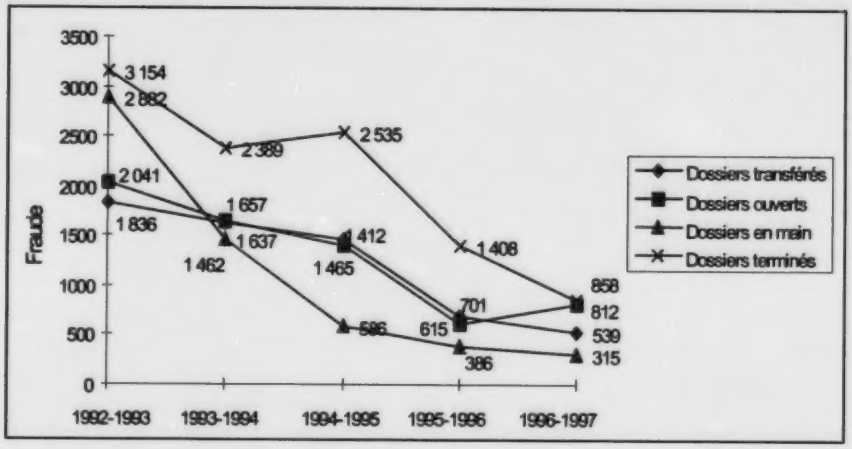
Cela s'explique probablement par une diminution du nombre de dossiers transférés. En 1996-1997, pour chaque dossier ouvert, il y en a eu un peu plus d'un dossier terminé. Cela donne une diminution du taux de conclusion des dossiers par rapport à celui obtenu les années précédentes.

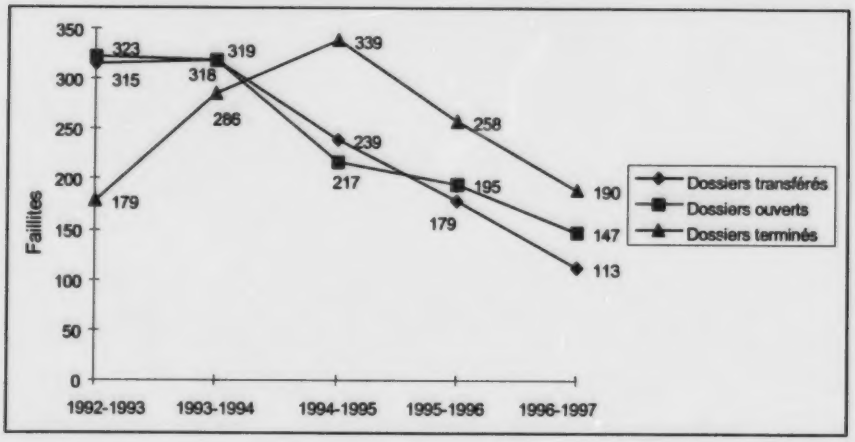
- Le nombre de dossiers transmis à l'organisme pour faire enquête sur des faillites a diminué depuis 1992-1993. Le ratio des dossiers terminés par rapport à ceux ouverts est en baisse depuis 1994-1995.

- Le nombre de dossiers transférés pour réaliser des enquêtes sur les délits informatiques a augmenté de 46 % depuis 1992-1993. En 1996-1997, ce volume a augmenté de 76 % par rapport aux niveaux de 1995-1996 et de 1994-1995.

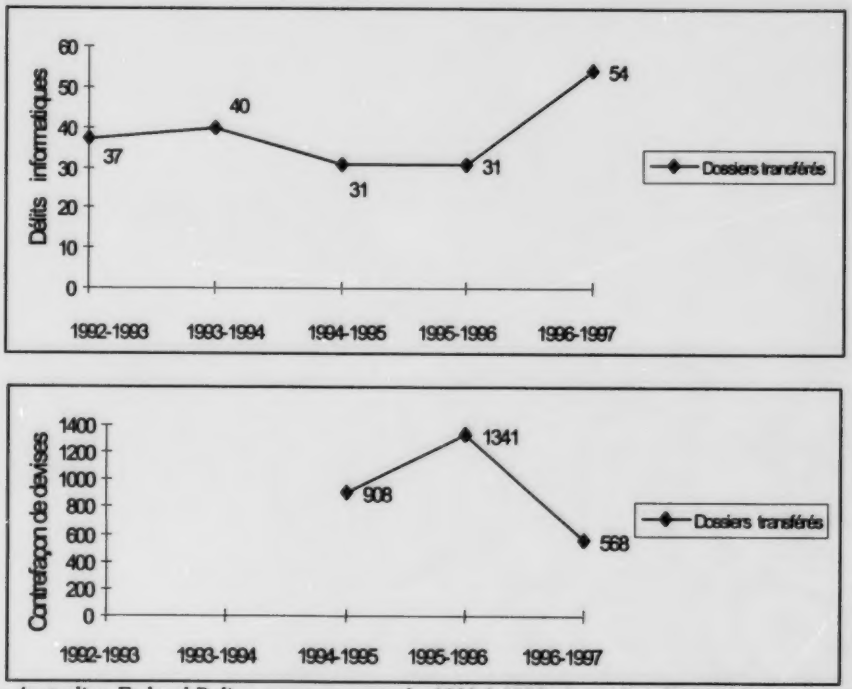
- Le nombre de dossiers transmis pour faire enquête sur les contrefaçons de devises a varié depuis 1994-1995. Globalement, il a diminué de 37 %.

Graphique VIII-16
Australian Federal Police—Évolution de la nature et du nombre des dossiers par types de délits





Graphique VIII-16 (suite)
Australian Federal Police—Évolution de la nature et du nombre des dossiers par types de délits



Source : Australian Federal Police, rapports annuels, 1992 à 1997; Australian Federal Police, rapports de situation, 1993 à 1997.

Note : «Dossiers transférés» désigne le nombre d'incidents signalés à l'AFP pendant un exercice financier donné.

«Dossiers ouverts» désigne le nombre d'incidents qui ont justifié le début d'enquête au cours de l'exercice financier. Cela comprend les enquêtes sur les incidents transférés au cours de l'exercice et éventuellement au cours des exercices précédents.

«Dossiers en main» désigne le nombre de dossiers non terminés pour un exercice donné et les exercices précédents. Un dossier «terminé» en est un pour lequel l'AFP n'estime ne plus avoir rien à faire.

«Dossiers terminés» désigne le nombre de dossiers pour lesquels une décision a été prise au cours d'un exercice donné et sur lequel l'AFP n'entend pas prendre d'autres mesures.

Nous comprenons que l'AFP procède à une réorganisation pour fournir des services spécialisés dans les domaines suivants :

- ***Fraude grave :*** La capacité d'enquête comprendra des agents spécialisés dans une vaste gamme de disciplines. Ceux-ci instaureront des relations de travail étroites avec un éventail d'organismes.

- ***Liaison en matière de fraude :*** On accordera une plus grande importance à la précision des besoins d'exécution de la loi des organismes clients et à l'élaboration d'ententes permettant de travailler plus étroitement ensemble.

- ***Nouvelles formes de délits internationaux :*** Comprend les délits perpétrés à l'aide d'ordinateurs et les délits graves contre l'environnement.

- ***Crime organisé :*** L'AFP continuera à se consacrer à ce domaine et aidera activement un autre organisme gouvernemental qui joue un rôle de coordination.

c) Federal Bureau of Investigation (FBI)

Nous avons demandé au FBI des précisions sur son budget. Il nous a toutefois été répondu que ces renseignements ne peuvent pas être discutés en dehors du gouvernement américain et qu'ils ne sont pas publics. Nous n'avons donc pu obtenir que des renseignements limités sur la répartition des ressources au sein du FBI.

Le FBI a mis en place un National Infrastructure Protection Center (centre national de protection des infrastructures) qui regroupe 125 employés du gouvernement. Ce centre veille à la protection des infrastructures essentielles du pays comme les services d'alimentation en électricité, de télécommunications, les services gouvernementaux, les services gaziers et pétroliers, le transport, les secteurs bancaires et financiers, les services d'urgence et les systèmes publics d'alimentation en eau. Ce bureau gère également les enquêtes sur les délits informatiques.

Le FBI a plus de 500 dossiers de délits informatiques en cours d'enquête, ce qui constitue une augmentation de 300 % par rapport à un total de moins de 125 il y a un an. Il précise que ce chiffre augmente rapidement. Le budget et le personnel qu'il consacre aux enquêtes sur les délits informatiques augmentent et continueront à augmenter au cours des cinq années à venir. C'est ainsi qu'il y a maintenant plus de 70 agents spéciaux qui se consacrent uniquement aux enquêtes sur les délits informatiques et qu'on s'attend à ce que ce nombre double d'ici deux ans. Le FBI compte sept escouades de crime informatique et leur nombre passera à 12 d'ici un an. Il précise que le nombre d'arrestations pour des délits de cette nature a augmenté de 900 % au cours des deux dernières années, ce qui s'explique pour l'essentiel par le travail des enquêteurs spécialisés dans ce domaine.

d) L'Escouade des fraudes de la police du Toronto métropolitain

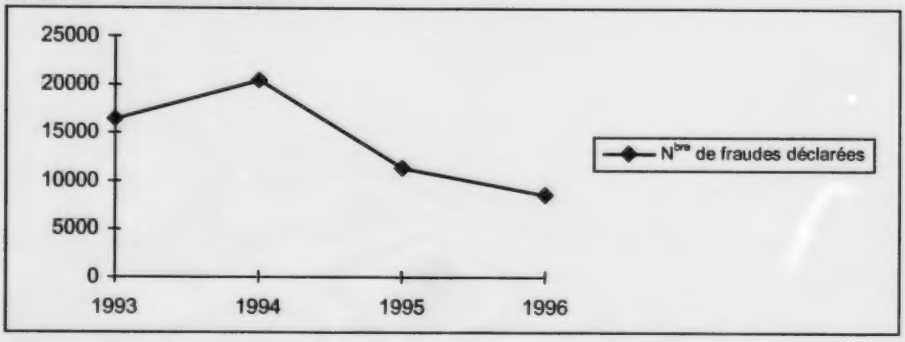
L'Escouade des fraudes de la police du Toronto métropolitain remplit, entre autres, les fonctions suivantes :

- Diriger, réaliser ou soutenir les enquêtes de fraudes importantes, de corruption politique, de délits des entreprises (y compris dans les domaines de l'immobilier et des valeurs mobilières), de fraudes organisées avec l'argent électronique et les chèques et de fraudes publiques touchant un grand nombre de victimes.

- Coordonner sur le terrain les enquêtes concernant des fraudes mineures, la contrefaçon de devises et les fraudes des services sociaux.

Le graphique VIII-17 montre l'évolution du volume des fraudes déclarées. Même si ces statistiques ne révèlent pas une augmentation, il faut les examiner avec précaution. Nous comprenons en effet que la méthode de cueillette des données pour ces statistiques pourrait induire en erreur quant au nombre total de fraudes. C'est ainsi qu'une escroquerie par télémarketing pourrait avoir 5 000 victimes, mais n'apparaîtrait ici que comme un seul délit. Toutefois, si une personne émet 100 chèques falsifiés, ils apparaîtront comme 100 délits si les 100 victimes les ont déclarés. La tendance à la baisse s'explique également par une diminution des contrefaçons de devises, qui sont passées de 9 658 en 1994 à 1 943 en 1995.

Graphique VIII-17
Escouade des fraudes de la police du Toronto métropolitain—Évolution des fraudes déclarées



Source : Fraud Squad Review, Police du Toronto métropolitain, novembre 1996.
Note : Pour 1996, le chiffre donné correspond à une évaluation du nombre de cas à la fin de l'exercice.

Le tableau VIII-18 montre l'évolution du nombre de dossiers traités par l'Escouade (au 9 mars 1998).

Tableau VIII-18
Escouade des fraudes de la police du Toronto métropolitain—Évolution du nombre de dossiers de fraudes par an

Année	Nombre
1991	195
1992	151
1993	111
1994	132
1995	119
1996	79
1997	136
1998*	150

Source : Système FIAT, interrogation du 6 mars 1998, Escouade des fraudes, quartier général uniquement.
** Évaluation*

Les enquêtes sur les fraudes par télémarketing représentent environ 20 % des dossiers pendant toutes ces années.

Les ressources allouées à l'Escouade sont résumées au tableau VIII-19. Celle-ci ne diffuse pas de renseignements sur les ressources engagées par dossier.

L'Escouade a procédé récemment à un examen de ses opérations et fait des recommandations concernant l'allocation de ressources. Les points marquants de cette revue opérationnelle sont, entre autres, les suivants :

- Une recommandation **d'augmentation générale de près de 90 %** du personnel de l'escouade. Cela comprendrait :

  - **Une augmentation du personnel civil, de 3 à 7 postes,** ce qui reconnaîtrait le besoin pour les enquêteurs de travailler sur le terrain au lieu de remplir les fonctions de bureau liées à la préparation des dossiers. On a signalé que les enquêteurs de l'Escouade consacrent actuellement une portion importante de leur temps à remplir de telles fonctions parce qu'ils ont des responsabilités en matière de divulgation de preuves. Ces tâches administratives pourraient être remplies par du personnel civil formé à la préparation des dossiers, à la gestion des documents, à la dactylographie et aux tâches connexes. L'unité proposée de préparation des dossiers pourrait préparer des mémoires professionnels, transcrire des notes ou des enregistrements, enregistrer des témoignages, faire des photocopies, numériser des documents et fournir aux enquêteurs de l'unité le soutien administratif dont ils ont besoin.

  - **Un redéploiement du nombre global des enquêteurs.** Cet examen a proposé d'augmenter de 22 le nombre d'enquêteurs, qui est actuellement de 29. Cela permettrait d'éviter les dédoublements et d'être plus rentable. L'évolution de la nature des fraudes, qui dépassent de plus en plus les frontières pour parfois atteindre le monde entier, laisse entendre qu'il serait souhaitable de centraliser les ressources.

- **L'adoption d'un système de gestion des documents pour améliorer le rendement.** Les membres de l'Escouade utiliseront le logiciel Case File comme système de gestion des incidents d'envergure dans les cas où la priorité est la gestion d'une enquête importante ou d'une série d'enquêtes reliées. Tous les membres de l'Escouade n'ont pas encore utilisé ce logiciel. On étudie

actuellement les possibilités qu'offrirait un système de gestion des documents.

- Imputabilité accrue des membres au sujet des dossiers dont ils s'occupent.

- Liaison resserrée avec les autres services de police comme la GRC et la Police provinciale de l'Ontario.

Tableau VIII-19
Escouade des fraudes de la police du Toronto métropolitain—Ressources

Postes	Budget ou dépenses	Jours disponibles pour le travail de police	Nombre approximatif d'enquêtes par année et par enquêteur
▪ Administration centrale – 1 gestionnaire – 54 enquêteurs – 2 enquêteurs polygraphes (escouade centrale) – 2 comptables – 3 employés de bureau ▪ Sur le terrain – 37 agents (dans 17 divisions) Ces nombres tiennent compte de la concrétisation à cette date du niveau de personnel recommandé	▪ 5,5 à 6 millions de dollars au total, dont environ 2,9 millions de dollars pour le terrain	▪ Terrain : 180 jours à 10 heures par jour ▪ Administration centrale : 210 jours à 8 heures par jour	▪ 5 à 6 dossiers ▪ Dans le cas de la section sur les groupes organisés, on s'efforce de réduire la durée des enquêtes jusqu'à un maximum de six mois.

e) Section anti-racket de la Police provinciale de l'Ontario

La Section anti-racket fait enquête sur le crime régi en entreprise[18] et fournit des services d'enquêtes spécialisés aux diverses unités de l'OPP, aux services

---

[18] On entend par «crimes régis en entreprise» les manœuvres complexes et risquées menées sciemment, que ce soit en faisant de fausses promesses, par tromperie, faux-semblant ou autres moyens frauduleux, au moyen de vols ou d'autres pratiques de corruption pour retirer un gain financier ou personnel au détriment des personnes, des entreprises, des institutions financières ou du gouvernement.

de police municipaux et aux ministères du gouvernement provincial. Cela comprend les enquêtes sur les manœuvres frauduleuses, les fraudes contre le gouvernement ontarien, les cas de corruption politique ou judiciaire, les délits informatiques, les fraudes de carte de crédit et les produits de la criminalité.

Le tableau VIII-20 résume l'allocation de ressources actuelles pour la section.

Tableau VIII-20
Section anti-racket de la Police provinciale de l'Ontario—Ressources

Postes	Budget ou dépenses	Jours disponibles pour le travail de police	Nombre approximatif d'enquêtes par année et par enquêteur
▪ 2 gestionnaires ▪ 77 enquêteurs ▪ Un groupe de 10 employés de bureau remplissant plusieurs fonctions au sein du Bureau des enquêtes criminelles mais personne n'est affecté précisément à la section anti-racket	▪ Salaires : environ 5 millions de dollars ▪ Coûts d'exploitation : environ 1 500 000 $ ▪ Environ 100 000 $ par an au titre de la technologie pour 56 employés	▪ 160 à 180 jours	▪ 6 à 8 dossiers ▪ L'objectif est de faire le plus gros dans un court délai, mais dans de nombreux cas il faut deux ans.

Le tableau VIII-21 donne des renseignements sur le nombre de dossiers et sur la charge de travail de la Section. À l'exception des dossiers du Bureau et des détachements de l'OPP, on constate beaucoup de variations du volume et des heures consacrées aux dossiers. Il semble qu'en moyenne, les dossiers de l'OPP nécessitent de 80 à 86 heures.

Tableau VIII-21
Section anti-racket de la Police provinciale de l'Ontario—Statistiques d'enquête par types de clients

Client	1994		1995		1996 (jusqu'à décembre)	
	N^bre	Heures	N^bre	Heures	N^bre	Heures
Gouvernement fédéral	8	1 717	13	1 926	4	236
Bureau et détachements de l'OPP	160	13 757	159	12 701	165+	13 964
Ministères et organismes de la province	363	73 405	462	45 346	220+	40 047

Source : OPP Summary of Occurrence Statistics-Section anti-racket—Bureau d'enquêtes criminelles.

On estime qu'il y a entre 100 et 125 nouveaux dossiers par an. Environ 10 % sont des fraudes concernant les chèques et les cartes de crédit et le reste concerne la criminalité en col blanc.

Pour gérer ces ressources, la Section utilise, au minimum, les méthodes suivantes :

- Des lignes directrices pour assurer la cohérence des évaluations au moment d'accepter un nouveau dossier ou de l'assigner à un enquêteur. Cela comprend des critères d'acceptation et de définition des priorités ainsi qu'une politique d'assignation des dossiers en fonction de leur complexité et de leur nature.

- Des techniques et des méthodes de gestion des dossiers. Cela comprend un examen hebdomadaire de l'avancement des dossiers par les chefs d'équipe d'enquête et des rapports sur l'état de la situation préparés par les enquêteurs.

- L'intégration à l'équipe, comme membres à part entière, de comptables judiciaires à contrat.

- L'adoption d'un concept d'équipe d'enquête.

- La responsabilisation du chef d'équipe et des enquêteurs de l'équipe en ce qui concerne leurs propres dossiers.

- Le contrôle et la validation mensuels des dépenses. Les chefs d'équipe sont responsables de leurs budgets.

2. Observations recueillies auprès des intervenants et des services de police étrangers lors d'entrevues sur la dotation en ressources

Les entrevues que nous avons organisées avec les intervenants et des services de police étrangers, et l'étude de la documentation que nous avons recueillie, nous ont permis de relever les commentaires suivants sur la dotation en ressources.

- ***Utilisation accrue du personnel administratif principal pour la préparation des dossiers et la gestion des documents :*** Les bureaux des procureurs, les équipes d'enquête des organismes de réglementation et d'autres services de police confient des activités faites autrefois par les enquêteurs ou les avocats à du personnel de bureau compétent. Ce personnel remplit désormais toute une gamme de tâches qui vont du travail de bureau à l'aide aux enquêteurs. Ces organisations exigent en général un membre du personnel de soutien pour dix enquêteurs.

- ***Les comptables judiciaires sont des membres importants des équipes*** : Qu'il s'agisse de personnel interne ou recruté à contrat, les comptables judiciaires font partie intégrante des équipes d'enquête. Nous avons appris que le Serious Fraud Office a augmenté le nombre de ses comptables maison. Il a également recours aux comptables du secteur privé pour qu'ils apportent leur aide aux enquêtes importantes et pour agir à titre de témoins experts. Il reconnaît que le recours à ces comptables du secteur privé confère au bureau la souplesse voulue pour absorber des charges soudaines de travail de comptabilité judiciaire imputables aux variations de la charge de travail. La Australian Federal Police propose, elle, un nouveau modèle d'exploitation dans lequel les équipes d'enquête comprennent des spécialistes de soutien comme des comptables. Nombreux sont les intervenants qui ont souligné que le Programme de la police économique devrait recourir davantage au soutien de la comptabilité judiciaire.

- ***Des investissements en technologie pour travailler de façon adéquate et efficace :*** La technologie est importante, non seulement pour venir en aide aux enquêteurs, mais également pour appuyer les besoins administratifs de la conduite des enquêtes. Le SFO a initié un grand projet pour utiliser des systèmes de gestion de documents à base d'images. L'objectif est de permettre la numérisation, l'indexation, la gestion et l'entreposage des documents saisis par le bureau ou reçus par lui. Ces systèmes permettront d'indexer et d'analyser les documents, puis de les préparer pour les tribunaux et pour la divulgation. En fin de compte, cela modifiera la façon dont le bureau fait enquête. Dans ce

domaine, la Police provinciale de l'Ontario reconnaît également qu'il est important que les enquêteurs aient à leur disposition des scanners et des ordinateurs portables.

- ***Ressources nécessaires pour le travail proactif :*** Plus que jamais, il faut des ressources pour sensibiliser le public, coopérer avec les autres juridictions et faire des activités de prévention de la criminalité.

- ***Augmentation des ETP pour les enquêtes découlant de l'augmentation du nombre de cas et des demandes formulées en vertu des traités d'entraide juridique :*** Nombre des intervenants avec qui nous nous sommes entretenus ont indiqué que leurs propres ressources d'enquête ou de poursuite ont augmenté récemment pour faire face à l'augmentation de la charge de travail, avec des pourcentages allant de 2 % à 650 %. Les demandes de plus en plus nombreuses découlant des traités d'entraide juridique motivent principalement ces augmentations. Le Serious Fraud Office, par exemple, a constaté que les demandes d'aide ont doublé sur une période d'un an.

3. Besoins en ressources

Cette section présente notre évaluation des besoins en ressources du Programme de la police économique de la GRC, en équivalents à temps plein (ETP) et en finances. On y trouve également des observations concernant les dossiers de police économique. La méthodologie utilisée, les hypothèses et les résultats sont donnés à l'annexe H.

a) Approches pour déterminer les besoins en ressources

Le tableau VIII-22 résume les besoins en ressources pour venir à bout de la charge de travail constituée par les dossiers ouverts au cours d'une année et les autres formes de soutien nécessaire pour les cinq ans à venir. Ces chiffres comprennent les ETP attribués actuellement au Programme. Il est important de mentionner ici deux de nos hypothèses qui ont des conséquences directes sur les besoins en ressources. Tout d'abord, nous n'avons pas tenu compte des effets dissuasifs éventuels qui pourraient amener une réduction du nombre de crimes économiques. Ainsi, les besoins pourraient se stabiliser à moyen ou à long terme. En second lieu, nous avons fait l'hypothèse que toute augmentation du taux de croissance des crimes économiques entraînerait une augmentation proportionnelle du nombre de nouveaux dossiers à traiter par la GRC. Il se pourrait fort bien que ces taux de croissance ne soient pas atteints si les plaignants s'adressent au secteur privé ou aux organismes de réglementation pour ces enquêtes.

Tableau VIII-22
Besoins en ressources du Programme de la police économique
1999 à 2003

Année	ETP				Budget (millions de $
	Enquêteurs	Gestion	Soutien	Total	
1999	695	125	97	917	102,41 $
2000	738	130	102	971	98,87 $
2001	791	137	108	1 036	105,40 $
2002	855	145	115	1 115	113,43 $
2003	935	155	124	1 215	122,43 $

Note : Ces chiffres peuvent ne pas correspondre exactement à ceux de l'annexe H car ils sont arrondis.

Nous estimons que ce sont là des besoins raisonnables pour le Programme. Trois méthodes d'évaluation sont à l'origine de ces résultats :

- **Les évaluations intuitives des sections des délits commerciaux.** Lors de nos consultations, nous avons demandé aux chefs de section d'évaluer les ressources qui seraient nécessaires pour faire face à la charge de travail actuelle et à venir si les intervenants fournissaient des dossiers additionnels (demandes d'enquêtes dont on ne s'occupe pas actuellement). Les évaluations du terrain ne tenaient pas compte de la croissance de l'activité criminelle ni des augmentations de la charge de travail qui pourraient en découler. Cette méthode ne tenait pas compte non plus de façon explicite de la complexité des dossiers. De façon globale, cette méthode donnait des besoins de 794 ETP, avec 722 postes de gestion et d'enquêteurs et 72 postes de soutien. Nous estimons qu'il s'agit là des ressources minimales en ETP nécessaires.

- **Les évaluations de la charge de travail à venir qui tiennent compte des taux de croissance annuels prévus des crimes économiques (et donc des nouveaux cas) et de la complexité des dossiers en utilisant un modèle de planification** reposant sur :

  - **Les cas classés à ce jour.** Le nombre d'heures d'enquête nécessaires pour mener un dossier à terme à l'avenir est calculé en étudiant l'évolution des tendances et des courbes quant à la complexité des affaires et au niveau d'effort requis pour les conclure. Le volume des nouveaux dossiers à venir

est évalué à partir du taux de croissance. Le nombre d'enquêteurs nécessaires pour faire face à la charge de travail est obtenu en divisant le nombre total d'heures d'enquête par le nombre d'heures d'enquête par membre. Comme ce modèle s'appuie essentiellement sur les données des cas terminés, il est tourné vers le passé. Il ne permet pas non plus de déterminer l'effet sur les ressources de l'arriéré des années antérieures. Nous avons utilisé ce modèle pour obtenir des projections préliminaires mais n'avons pas poussé plus loin pour obtenir les projections finales de ressources.

- **Le niveau d'effort nécessaire pour classer un dossier ouvert au cours d'une année donnée.** Cette approche est tournée vers l'avenir. Elle peut en théorie indiquer si la quantité d'effort augmente ou diminue dans le temps. Cette méthode permet également de suivre les variations dans la nature des dossiers, c'est-à-dire de déterminer, en fonction de l'évolution constatée dans la répartition des dossiers de complexité faible, moyenne et élevée, si les nouveaux dossiers seront plus complexes. Comme avec le modèle précédent, on évalue le nombre de nouveaux dossiers à venir à partir du taux de croissance. Il en va de même pour le nombre d'enquêteurs nécessaires, qui est obtenu en divisant le nombre total d'heures d'enquête par le nombre d'heures d'enquête par membre. De façon idéale, il faudrait disposer de données détaillées sur trois à cinq ans pour pouvoir procéder à une distribution réaliste des dossiers et du niveau d'effort nécessaire pour venir à bout d'un dossier de complexité faible, moyenne et élevée. Nous disposions de bonnes données sur l'évolution du nombre de dossiers ouverts chaque année. Toutefois, nous ne disposions que de renseignements limités sur la quantité d'effort et sur la répartition de la charge de travail entre les dossiers simples, intermédiaires et complexes. Suivant les normes de conservation des dossiers, les données des dossiers terminés en 1993 ont été effacées. Nous disposions de renseignements raisonnablement bons sur les niveaux de complexité des dossiers et sur l'effort nécessaire pour les classer pour les dossiers ouverts en 1994. Notre modèle a tenu compte de ces problèmes de données. En utilisant cette approche, nous avons estimé qu'il faudrait 917 ETP comprenant 820 postes de gestion et d'enquêteurs et 97 postes de soutien au cours de l'année 1 pour faire face à la charge de travail prévue. Au

cours de la cinquième année, il faudrait 1 090 postes de gestionnaires et d'enquêteurs et 124 postes de soutien pour un total de 1 215 ETP.

b) Autres considérations

- **Soutien aux traités d'entraide juridique**—En 1996 et en 1997, les enquêteurs de la police économique et des délits commerciaux ont aidé les enquêteurs de l'étranger dans le cadre de traités d'entraide juridique. Il s'agissait d'enquêtes portant sur des fraudes (cartes de crédit, autres effets et valeurs mobilières, corruption et pots-de-vin à des représentants du gouvernement, faillites d'entreprise et faillites personnelles) et des infractions dans d'autres domaines comme l'infraction aux lois fédérales, les vols de plus de 5 000 $ et la contrefaçon. Nous ne disposons que de données limitées sur l'importance de cette aide. D'après le système SIG III, 23 dossiers de cette nature ont été ouverts en 1996 et 31 en 1997, ce qui représente une croissance de 35 % sur un an.

  Nous ne pouvons pas affirmer qu'il s'agit là du volume total des dossiers concernant des traités d'entraide juridique. Ces dossiers ne sont en effet codés dans cette catégorie que depuis 1996. Il faut que les enquêteurs fassent attention à bien coder ces dossiers. C'est pourquoi le volume et le pourcentage d'augmentation ne sont pas certains : ils pourraient être plus élevés ou plus faibles.

  Au Royaume-Uni, le Serious Fraud Office a indiqué que l'aide fournie dans le cadre des traités d'entraide juridique a augmenté nettement en 1996-1997 par rapport à 1995-1996. Le nombre de demandes acceptées a augmenté de 95 % en passant de 35 en 1995-1996 à 57 en 1996-1997. Les autres intervenants estiment que la tendance des demandes en vertu des traités d'entraide juridique est stable.

- **Assistance**—Le personnel du Programme de la police économique apporte son aide à de nombreux secteurs. Parmi ceux-ci, on peut citer les enquêtes de sécurité et de fiabilité, les mandats et les assignations à comparaître de niveaux fédéral, provincial et municipal, les demandes en vertu de la législation sur la protection des renseignements personnels et sur l'accès à l'information, les nominations par décret, les vérifications de diverses natures (entreprises, biens), les aides et les visites diverses pour le grand public. Les principaux dossiers d'assistance sont les ressources

humaines (informateurs) et diverses vérifications de sécurité dans les entreprises, les mandats, les citations à comparaître, les personnes et les véhicules suspects et les formes d'aide non définies au grand public.

Nous comprenons que la plupart du temps, les enquêteurs de la Police économique n'ont pas à travailler sur ces dossiers. Nous croyons également savoir qu'il n'y a pas de critères de tri pour les dossiers d'aide. Certains pourraient être confiés à d'autres unités comme les sections des enquêtes générales. Nous recommandons d'élaborer des critères de tri pour distribuer les dossiers d'aide.

- **Criminalité sur Internet/recherche informatisée**—Les enquêteurs des crimes technologiques ont participé à des enquêtes de diverses natures portant sur des délits commis sur Internet ou faisant appel à des besoins de recherche informatisée. En règle générale, ces codes sont associés aux enquêtes sur le piratage informatique. Ces enquêtes comprennent, dans le cas des crimes économiques, la fraude, le vol de télécommunications, l'utilisation non autorisée d'ordinateur, les fraudes avec carte de crédit. Dans les secteurs qui ne relèvent pas de la Police économique, elles touchent les questions de moralité, d'assauts, d'autres délits sexuels et de trafics de cocaïne.

  Tout comme les cas d'assistance en vertu des traités d'entraide juridique, la criminalité sur Internet et les recherches informatisées ne constituent pas une catégorie d'enquête. Là encore, nous ne disposons que de renseignements limités sur l'ampleur et sur les investissements faits dans ce domaine. Ce code a été mis en place en 1996 et nous croyons savoir qu'il n'est pas utilisé aussi couramment qu'il le devrait. D'après le système SIG III, 16 dossiers ont porté ce code en 1996 et 122 en 1997, ce qui donne un taux de croissance de 600 % sur un an. Toutefois, nous ne pouvons pas conclure que cela donne le volume total des délits sur Internet et des dossiers de recherche informatisée, pas plus que nous ne pouvons affirmer qu'il s'agit là des augmentations réelles en volume ou en pourcentage. Ces chiffres peuvent comprendre des cas d'aide apportée à d'autres secteurs d'enquête mais ils sont très difficiles à évaluer. L'équipe de gestion du Programme devrait exercer un contrôle de l'aide apportée aux autres secteurs en dehors de son mandat.

- **Évaluation du mandat**—Nous n'avons pas été en mesure de parvenir à des conclusions précises qui touchent les besoins en ressources à cet égard. Il est évident que la GRC continuera à mener des enquêtes de moyennement à très complexes. Nous croyons qu'une certaine partie des nouveaux dossiers, nécessitant des enquêtes simples, pourraient être mis de côté et transférés aux services de police provinciaux ou municipaux. Toutefois, l'information dont nous disposons ne nous permet pas d'évaluer ce pourcentage. On nous a dit que la GRC continuera à travailler sur toutes les enquêtes en cas de mandat fédéral (infractions à la législation fédérale). Le test de l'intérêt national que nous avons recommandé comprend un critère de réaction à l'apparition d'un nouveau risque ou d'une nouvelle méthode criminelle, ce qui pourrait entraîner des enquêtes de complexité faible, moyenne ou élevée. Dans le cas de ces dossiers, des demandes seront formulées à la GRC, qui sera tenue de s'impliquer d'un point de vue de dissuasion, d'intérêt national et de formation interne. En conséquence, nous ne pouvons pas évaluer les économies qui pourraient découler des activités imputables à la mise en œuvre de la norme recommandée sur l'intérêt national. Nous avons indiqué que le groupe chargé de définir les priorités du Programme et des dossiers devrait décider si le piratage des logiciels et les délits concernant les droits d'auteur devraient relever du mandat. Comme cette décision n'est pas encore prise, nous n'avons pas intégré à notre évaluation les besoins en ressources qui pourraient en découler.

- **Arriéré**—Aux fins de cette analyse, nous définissons l'arriéré, pour chacune des années allant de 1994 à 1997, comme la différence entre le nombre de dossiers ouverts et le nombre de dossiers classés. Ces chiffres ont été faciles à obtenir. Il a toutefois été plus difficile d'évaluer l'effet de cet arriéré sur les besoins en ressources. Notre méthode d'évaluation des besoins en ressources dans ce domaine est décrite à l'annexe H. À partir des renseignements disponibles et des hypothèses que nous avons faites, nous arrivons à la conclusion que pour mener à bien les dossiers ouverts pendant ces années et toujours actifs, il faudrait environ 1 437 ETP pendant un an.

Année	Nombre total de dossiers ouverts	Arriéré total*	% de dossiers ouverts dans l'arriéré	% du total de l'arriéré
1994	3 500	350	10,0 %	17,5 %
1995	3 098	353	11,4 %	17,7 %
1996	2 853	476	16,7 %	23,8 %
1997	3 596	818	22,7 %	41,0 %
Total	13 047	1 997	15,3 %	100,0 %

**Note : Les nombres de dossiers en arriéré pour les faillites, le piratage informatique et la corruption ne comprennent pas ceux qui ont été classés en 1998.*

Ce tableau montre que 10 % des dossiers de 1994 n'ont pas encore été classés. C'est un nombre surprenant quand on regarde le pourcentage pour les dossiers de 1997. Il pourrait s'agir de dossiers que l'on garde ouverts pour les tribunaux et, dans ce cas, l'arriéré serait imputable aux retards du système juridique. D'autres dossiers pourraient se trouver à diverses étapes d'avancement. L'information dont on dispose actuellement sur le système SIG III (que nous avons pu examiner) ne donne pas en un coup d'œil l'état des dossiers en retard. Il est pourtant important de connaître leur état pour répartir les ressources. Le Programme devrait envisager de se doter de mécanismes de contrôle de l'arriéré pour déterminer l'état des dossiers, c'est-à-dire qui sont :

- actifs;

- en attente (l'enquête est terminée mais on attend les poursuites);

- fermés (l'enquête est terminée mais le dossier n'a pas abouti à des poursuites ni à d'autres formes de réparation);

- classés (poursuite terminée).

Le fait de connaître ces détails pourrait aussi contribuer à améliorer les pratiques de travail. Par exemple, il est utile de savoir pourquoi les dossiers qui ont fait l'objet d'enquêtes n'ont pas abouti à des poursuites.

c) Dimension raisonnable des projections sur les ressources

Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir un énoncé définitif des niveaux actuels des ressources du Programme. Ces écarts sont dus dans une large mesure au problème des postes vacants et du calendrier. Il y a des gens qui arrivent au Programme et d'autres qui le quittent. Les renseignements obtenus du Service des finances laissent entendre qu'en 1997-1998, le Programme disposait de 475 ETP. Les renseignements obtenus des chefs de section des délits commerciaux laissent entendre que 487 postes sont comblés. Les renseignements obtenus de l'équipe de gestion du Programme à la Direction générale donnent 507 postes, dont beaucoup étaient vacants.

Le besoin d'augmentation de 442 ETP par rapport au niveau actuel au cours de la première année et d'environ 700 d'ici la cinquième semble énorme. Toutefois, ces chiffres semblent plus raisonnables quand on tient compte des éléments suivants :

- Taux de croissance des crimes économiques, et en particulier :

  - Les possibilités d'un grave problème de criminalité découlant de l'orientation vers une économie reposant sur l'information et de la croissance rapide du commerce électronique. Cet état de fait est énoncé clairement dans la demande de budget pour 1999 du FBI. Nos estimations du volume de nouveaux dossiers s'appuient sur le taux de croissance des crimes économiques. Nous avons aussi prévu une augmentation sensible des fraudes qui tient compte des taux de croissance évalués et attendus pour les fraudes par télémarketing, sur Internet et concernant le commerce électronique, les fraudes des entreprises ainsi que d'autres fraudes.

  - Les possibilités d'intrusions électroniques illégales dans les réseaux informatiques des secteurs public et privé. Voilà un autre domaine de préoccupation dont fait état la demande de budget du FBI pour 1999. Nous avons prévu un taux de croissance important des cas de piratage informatique.

  - L'augmentation du volume et de la valeur des échanges sur les bourses canadiennes. Au fur et à mesure que les marchés deviennent plus attirants, les fraudes sont plus nombreuses. Nous avons utilisé des taux moyens de croissance quant à la valeur et à la quantité de transactions pour parvenir à des

approximations de la tendance des fraudes en valeurs mobilières et, donc, des nouveaux dossiers.

- La croissance du nombre de cas d'utilisation frauduleuse de cartes de paiement et de cartes de crédit.

- L'augmentation des capacités techniques des contrefacteurs pour reproduire les caractéristiques sécuritaires des billets de banque canadiens et américains. Cette technologie devient de plus en plus facilement disponible et accessible, et à des coûts abordables. Le volume total des billets contrefaits a augmenté de plus de 30 % par an depuis 1992.

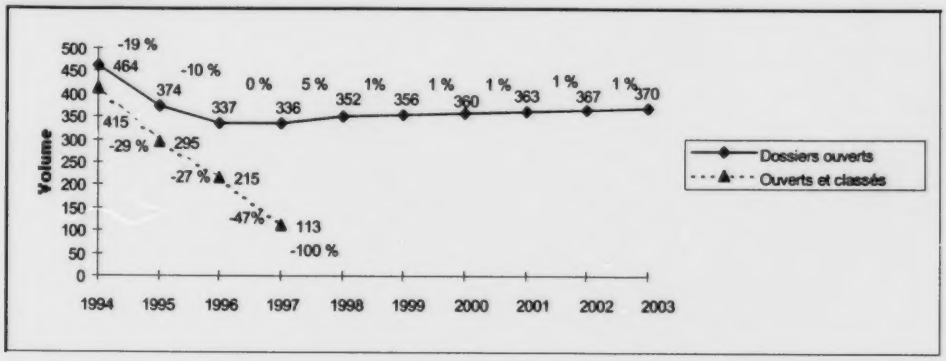
- L'augmentation de la complexité des dossiers, en conséquence d'une progression naturelle ainsi que de l'évolution de la nature et de la mondialisation des activités du crime organisé. On voit apparaître de nouveaux groupes de crime organisé et de nouveaux types d'activités criminelles. De plus, le nombre de délits transfrontaliers augmentent. Les dossiers plus complexes nécessitent davantage de ressources pour les mener à terme.

- La nécessité d'intensifier les activités de gestion du Programme et d'élaboration des politiques pour : renforcer et donner une dimension opérationnelle aux orientations stratégiques; élaborer des lignes directrices cohérentes à l'échelle nationale; procéder à des recherches et à des analyses statistiques des tendances actuelles et à venir des crimes économiques; mettre en place des mécanismes d'assurance de la qualité; conclure des partenariats et mettre en place des mécanismes de liaison avec les intervenants; et gérer les ressources.

d) Observations concernant les dossiers

En élaborant nos modèles, nous avons étudié les données provenant du système d'exploitation et du système SIG III dans différentes catégories de crimes économiques. Voici quelques observations quant à leur nature dont il faudrait tenir compte dans la planification des ressources. Ces observations reposent sur les dossiers entrés dans le système. Nous indiquons également les dossiers ouverts récemment et classés, les volumes prévus de nouveaux dossiers entre 1999 et 2003 en fonction de nos hypothèses. L'écart entre les deux lignes représente l'arriéré, tel qu'on l'a défini dans cette étude.

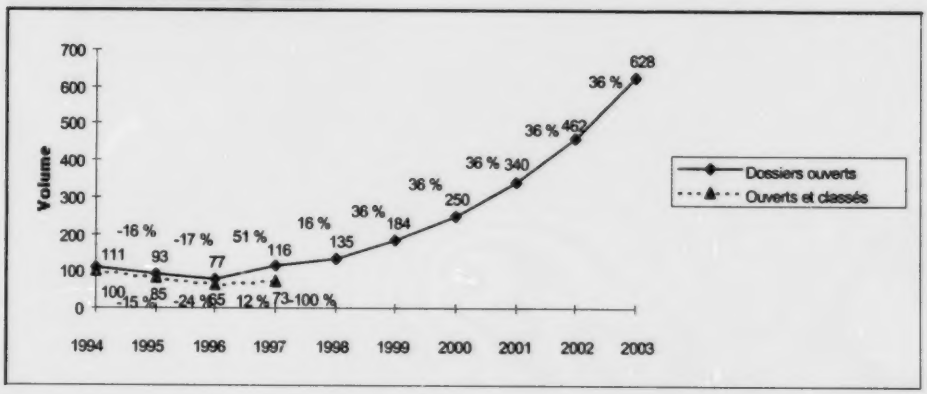
Faillite



Source : Rapports du système SIG III de la GRC. Comprend les cas classés à la fin de 1997.

Faillite : À ce jour, ces dossiers se trouvent pour l'essentiel dans les catégories intermédiaires à complexes. Ils peuvent nécessiter beaucoup de ressources. Les dossiers complexes ouverts en 1993 ont nécessité en moyenne 3 000 heures d'effort pour les boucler. Nombre de ces dossiers sont restés actifs pendant trois à quatre ans. Notre analyse révèle que 473 dossiers ouverts en 1994 n'ont pas encore été classés. La plupart de ces dossiers sont du type 3 et la plupart ont été ouverts en 1996 et en 1997.

Piratage informatique

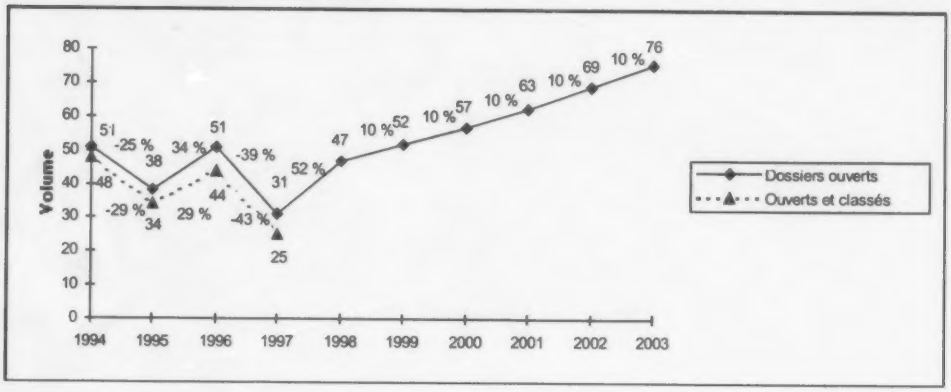


Source : Rapports du système SIG III de la GRC. Comprend les cas classés à la fin de 1997.

Piratage informatique : Dans l'ensemble, ces dossiers sont classés plus rapidement et nécessitent des ressources modérées. La plupart relèvent des

niveaux de complexité 1 ou 2. Nous estimons que 74 dossiers ouverts depuis 1994 n'ont pas encore été classés. D'après les données disponibles, il s'agit de dossiers de catégorie 3. Environ 20 dossiers ouverts en 1994 et en 1995 ne sont pas encore classés.

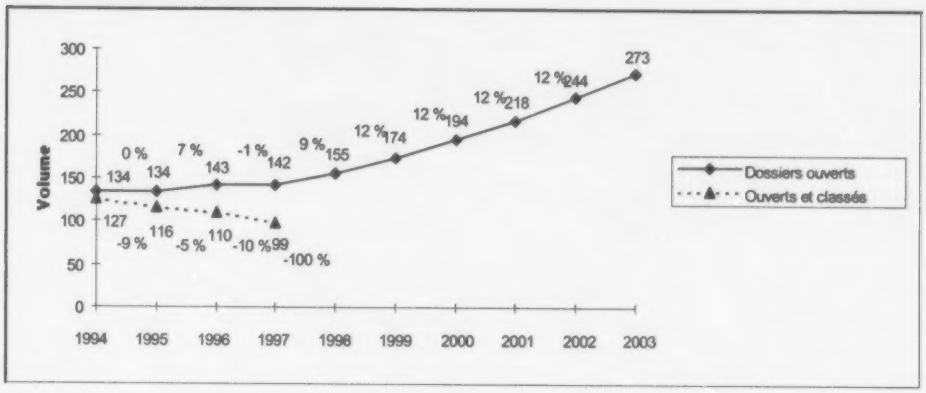
Vol de télécommunications



Source : Rapports du système SIG III de la GRC. Comprend les cas classés à la fin mai 1998.

Vol de télécommunications : Ces dossiers sont relativement peu nombreux à ce jour. Il s'agit le plus souvent de dossiers dont la complexité va de simple à intermédiaire. Quand ils sont complexes, ils peuvent nécessiter environ 2 000 heures d'effort en moyenne. Ils sont le plus souvent actifs pendant assez longtemps – les dossiers de complexité intermédiaire à élevée peuvent nécessiter de deux à trois ans de travail avant d'être classés. Vingt dossiers ouverts depuis 1994 n'ont pas encore été classés. Nous croyons qu'on y retrouve des dossiers de catégories 1, 2 et 3. Un tiers de ceux-ci ont été ouverts en 1994 ou en 1995.

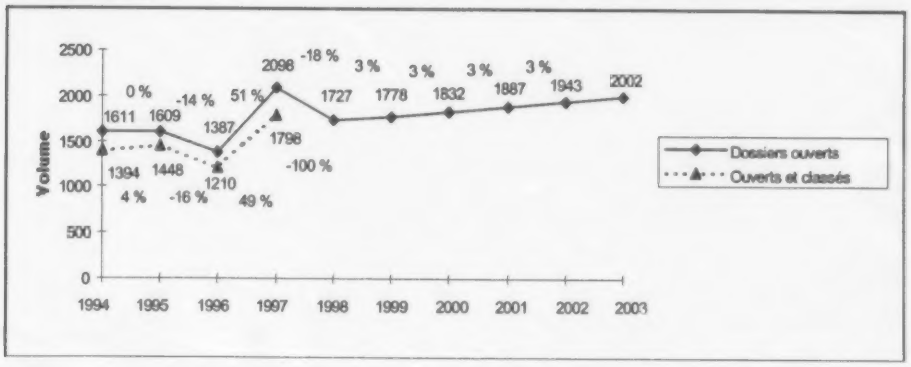
Valeurs mobilières



Source : Rapports du système SIG III de la GRC. Comprend les cas classés à la fin de mai 1998.

Valeurs mobilières : La plupart des cas ont des niveaux de complexité de simple à intermédiaire. Toutefois, il y a des cas exceptionnels qui sont complexes et qui nécessitent au-delà de 10 000 heures de travail pour les classer. À ces exceptions près, les cas complexes nécessitent environ 2 000 heures de travail. Les données indiquent que 101 dossiers ouverts depuis 1994 ne sont pas encore classés. Il s'agit essentiellement de dossiers de type 3 qui ont pour la plupart été ouverts en 1996 et 1997.

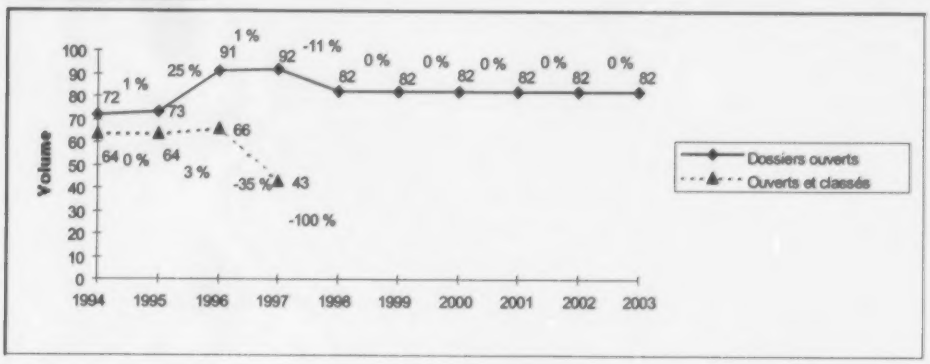
Fraude



Source : Rapports du système SIG III de la GRC. Comprend les cas classés à la fin mai 1998.

Fraude : Dans l'ensemble, ces dossiers sont complexes, nécessitent beaucoup de ressources et prennent beaucoup de temps. Il y a une proportion écrasante de dossiers de niveau 3, nécessitant donc plus de 480 heures de travail. Certains dossiers de cette catégorie nécessitent même jusqu'à 12 000 heures de travail. Il arrive souvent qu'ils soient actifs pendant trois à six ans, bien que certains ont été menés à terme en un an environ. Plus un dossier de l'arriéré est ancien et plus il est probable qu'il relève du niveau 3. Les données révèlent que 855 dossiers ouverts depuis 1994 n'ont pas encore été classés. Près de 25 % d'entre eux ont été ouverts en 1994. Il s'agit à notre avis de dossiers de types 1, 2 et 3.

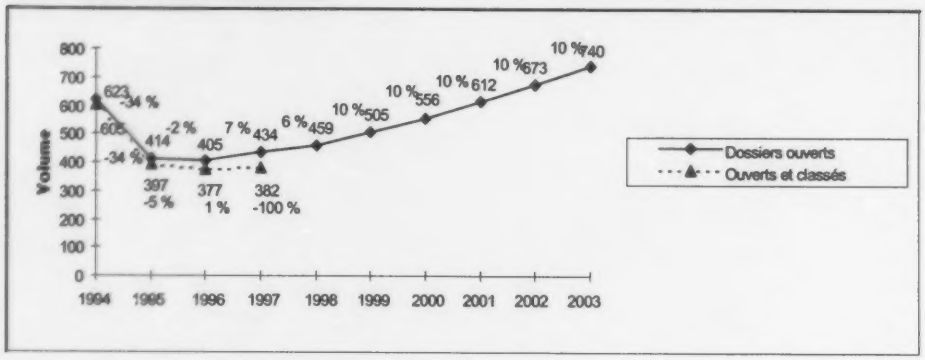
Corruption



Source : Rapports du système SIG III de la GRC. Comprend les cas classés à la fin de 1997.

Corruption : Ces dossiers nécessitent des niveaux de ressources modérés et sont le plus souvent de niveau de complexité 1 ou 2. Les plus complexes peuvent nécessiter jusqu'à 1 200 heures de travail. La plupart des dossiers sont actifs pendant deux ans ou moins. Il y a encore 91 dossiers ouverts depuis 1994 qui ne sont pas classés. La plupart ont été ouverts en 1996 ou en 1997. À notre avis, il s'agit de dossiers de niveaux de complexité 1, 2 et 3.

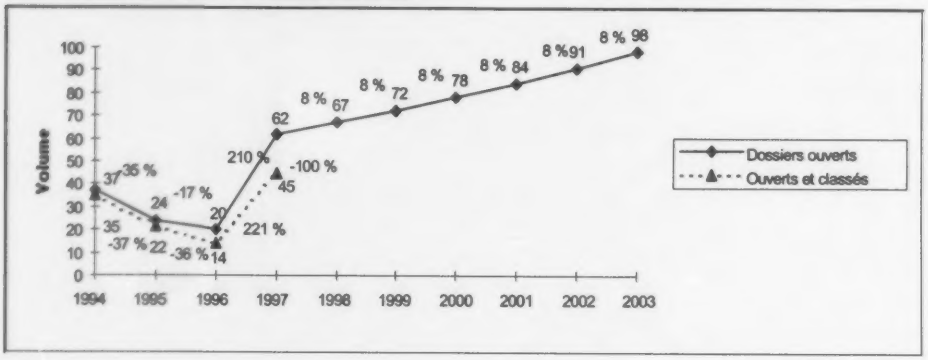
Contrefaçon de devises



Source : Rapports du système SIG III de la GRC. Comprend les cas classés à la fin juin 1998.

Contrefaçon de devises : La vaste majorité de ces dossiers sont des cas simples. Un grand nombre des dossiers complexes ouverts entre 1991 et 1994 ont nécessité de deux à quatre ans pour être menés à terme. Les plus complexes ont exigé en moyenne 2 000 heures de travail, mais il y a quantité de dossiers exceptionnels nécessitant jusqu'à 10 000 heures. Sur les dossiers ouverts depuis 1994, 115 ne sont pas encore classés. Dans la plupart des cas, il s'agit de dossiers ouverts en 1997, mais il y en a un nombre important ouverts en 1994 et en 1995 qui sont toujours actifs. À notre avis, la plupart sont des dossiers de niveau 3.

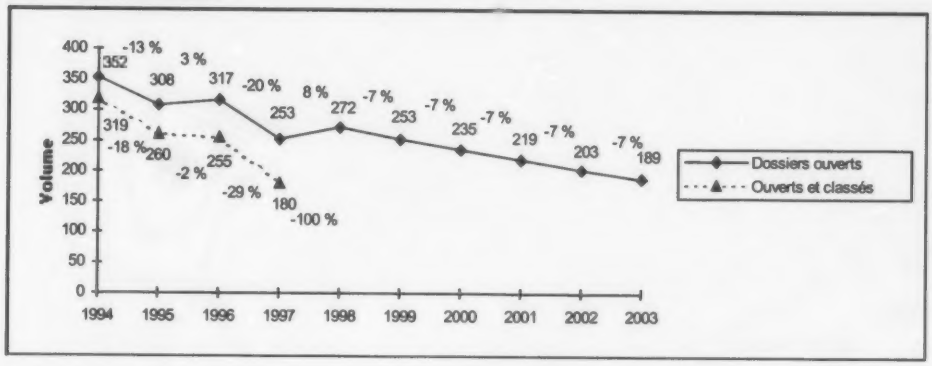
Fraude de cartes de paiement



Source : Rapports du système SIG III de la GRC. Comprend les cas classés à la fin juin 1998.

Fraude de cartes de paiement : À ce jour, il n'y a eu qu'une poignée de dossiers de cette nature. Les données portent à croire que la plupart ont eu une complexité intermédiaire et ont été bouclés en un an. Vingt-sept dossiers actifs datent de 1994, mais la plupart ont été ouverts en 1997. Nous estimons que les dossiers actifs sont de niveaux 2 et 3.

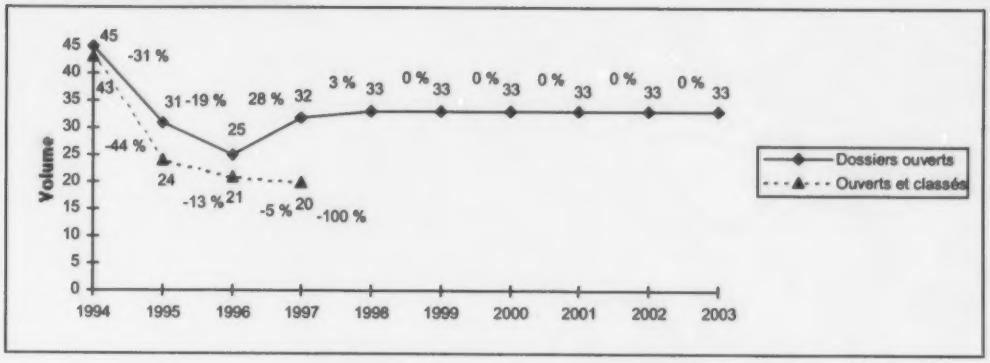
Autres délits



Source : Rapports du système SIG III de la GRC. Comprend les cas classés à la fin mai 1998.

Autres délits : Ces dossiers semblent, dans l'ensemble, être de complexité intermédiaire mais certains sont plus complexes et nécessitent de 1 500 à 7 000 heures de travail. Nombre de ces dossiers les plus complexes sont actifs pendant deux à quatre ans. Les données révèlent qu'il y a 216 dossiers ouverts depuis 1994 qui sont toujours actifs. Ils ont été ouverts entre 1994 et 1997. À notre avis, il s'agit de dossiers de niveaux 1, 2 et 3.

Législation fédérale



Source : Rapports du système SIG III de la GRC. Comprend les cas classés à la fin avril 1998.

Législation fédérale : Au cours des dernières années, il n'y a eu que quelques dossiers de cette nature. Il s'agit pour l'essentiel de cas simples, quelques-uns seulement présentant un niveau de complexité intermédiaire. Même s'ils ne sont pas complexes, il a fallu deux à trois ans pour mener ces dossiers à terme. Vingt-cinq dossiers ouverts depuis 1994 ne sont pas encore classés. Nous estimons qu'il s'agit de dossiers de niveaux 1, 2 et 3.

e) Les délits

Le travail sur un dossier peut toucher plusieurs délits. C'est ainsi qu'un simple dossier peut faire l'objet d'enquêtes pour faillite et pour fraude. L'annexe I montre l'évolution du volume d'activité par types de délits. Le graphique intitulé «Fraude» fait donc état de tous les dossiers dans lesquels il y a eu un délit de fraude.

Les besoins en ressources présentés dans ce chapitre dépendent d'un ensemble d'hypothèses précises et de l'informations analysée. Toute modification à nos hypothèses ou au cadre analytique modifiera les projections. Les projections de charge de travail tiennent compte d'autres éléments de notre étude, soit l'analyse des effets, les grands thèmes de nos consultations avec les intervenants et les membres ainsi que la structure organisationnelle envisagée. Les besoins en ressources présentés ici sont ceux correspondant au volume annuel prévu de nouveaux dossiers. Il faut aussi signaler que nos projections sont celles des besoins en ressources et non pas de la répartition des

ressources. Nous n'avons pas procédé à une répartition des besoins entre les diverses périodes (mois, trimestre ou année).

Nous n'avons pas non plus tenté, car ce n'est pas notre rôle, d'intégrer les modifications au mandat, aux critères d'acceptation et de définition des priorités des dossiers, etc., étant donné que ces propositions n'ont pas encore été acceptées par l'équipe de gestion du Programme et qu'elles ne sont pas dans une forme finale. Nous n'avons pas non plus touché la question de savoir si ces ressources peuvent être obtenues. Nous craignons que, au moins à court terme, le Programme (et la GRC) ne soit pas en mesure de recruter, de former, de rendre opérationnelles et de gérer les ressources additionnelles. Cette difficulté n'est qu'un autre exemple des problèmes de capacité du programme. Même si nous avons recommandé de mettre sur pied un Programme national de police économique, avec sa propre gamme de services, de nombreux aspects du Programme doivent continuer à fonctionner dans le contexte actuel de la GRC.

L'équipe de gestion du Programme de la police économique doit évaluer la capacité de la GRC à l'égard du recrutement, de la dotation, de la formation, des achats et de l'installation de la technologie ainsi que des locaux pour héberger le personnel. Il lui faudra aussi aborder plusieurs problèmes de nature systémique pour que le Programme puisse faire face aux défis qui l'attendent. L'équipe de gestion du Programme doit se demander dans quelle mesure elle pourra faire face à ces problèmes à court terme. L'étape suivante est la préparation d'un dossier de rentabilité pour obtenir des ressources. Un tel dossier doit tenir compte de ces évaluations et présenter les besoins en ressource ajustés en conséquence. Il devra également tenir compte des ressources qu'il sera possible d'obtenir auprès des intervenants comme les entreprises et les organismes de réglementation. Il faudra élaborer une approche nationale proactive pour s'adresser aux intervenants et discuter les problèmes de dotation en ressources. Le dossier de rentabilité devra aussi se pencher sur la répartition de ces ressources en indiquant, entre autres, leur utilisation dans le temps. Cette répartition dépendra de normes de rendement que l'équipe de gestion du Programme doit définir en tenant compte de paramètres comme la période pendant laquelle les dossiers sont actifs, l'affectation de personnel aux dossiers, le traitement de l'arriéré, etc.

L'accroissement des ressources ne constitue pas une panacée pour les défis que le Programme devra relever et que nous avons abordés dans les chapitres précédents. Il est certain que le fait de disposer de davantage de ressources permettra d'aborder plus facilement certains de ces défis, mais si ces ressources humaines ne sont pas gérées de façon efficace, si leur formation n'est pas adaptée et si elles ne disposent pas de l'équipement voulu, elles ne donneront pas de résultats intéressants ni durables. Il faudra gérer et contrôler les ressources additionnelles (et actuelles) pour s'assurer qu'elles sont affectées là où on en a le plus besoin, en fonction des priorités du Programme. Un outil indispensable à la gestion et à l'obtention des ressources est un plan d'activités solide, établissant les priorités et définissant des objectifs et des résultats précis et mesurables.

Avant d'allouer des ressources au Programme, le gouvernement et les intervenants voudront être certains que les ressources qu'ils donnent seront gérées et utilisées pour atteindre les principaux objectifs et les résultats les plus importants. Ils doivent aussi être convaincus que l'équipe de gestion sera tenue responsable de l'utilisation des ressources, en particulier si les objectifs ne sont pas atteints.

On ne saurait trop insister sur la nécessité, une fois les ressources allouées, de contrôler leur utilisation. Il faudra pour cela de nouvelles approches et de nouveaux outils. On entend ici qu'il faudra étudier l'état et les phases de chaque dossier pour contrôler leur avancement (et éviter les arriérés). Les diverses phases en question pourraient être : non attribué; attribué, enquête non démarrée; enquête en cours; enquête terminée, transmis au procureur; en attente du procès; fermé, pas de poursuite; classé. Il faudrait définir des normes de rendement cohérentes pour ces phases et pour les niveaux de complexité des dossiers. Il serait alors possible d'évaluer les progrès réalisés en fonction de ces normes. Il faudrait aussi préciser davantage les niveaux de complexité. Il y a de nombreux cas complexes qui nécessitent plus de 480 heures de travail. Nous proposons de définir des niveaux de complexité additionnels pour les dossiers nécessitant beaucoup de travail, par exemple de 480 à 5 000 heures, de 5 000 heures à 10 000 heures et plus de 10 000 heures. Ces précisions permettraient de prévoir plus précisément la charge de travail. Enfin, il faut exercer un suivi de l'état d'avancement des dossiers et des ressources engagées (en temps et en argent), régulièrement, et prendre immédiatement les mesures correctrices qui s'imposent pour remettre au besoin les dossiers et les budgets sur les rails.

F. Problèmes de politiques de gestion des ressources

Les responsables des politiques du Programme de la police économique devraient aborder plusieurs questions concernant la gestion permanente des ressources :

- ***Est-il possible d'attirer suffisamment d'attention sur la criminalité en col blanc pour retenir l'intérêt du public, et donc du gouvernement?*** Sensibiliser davantage le gouvernement à court et à moyen termes semble indispensable pour obtenir des ressources additionnelles pour le Programme.

- ***Est-ce que les enquêtes sur les fraudes commises à l'intérieur des entreprises, ou les autres délits imputables à l'absence de mécanismes de contrôle et de gestion suffisants, devraient être financées par les deniers publics?*** L'adoption et l'application du test de l'intérêt national devraient permettre de régler ce problème.

- ***Est-ce que le Programme peut s'offrir le luxe de faire des enquêtes sur certains délits (p. ex. les vols de télécommunications***

inférieurs à 5 000 $, les vols d'argent destiné au café dans les ministères fédéraux)? Les vols de télécommunications de moins de 5 000 $ sont un délit relevant du volet de la criminalité technologique dans le cadre du mandat du Programme. De la même façon, les vols d'argent dont le gouvernement fédéral est victime relèvent du mandat du Programme au titre de la législation et des programmes du gouvernement fédéral. Une fois encore, dans le cas des vols de télécommunications, il faudrait appliquer un test d'intérêt national. Dans le cas d'une plainte qui ne satisfait pas à ce test ni à d'autres critères, il faudrait ensuite déterminer s'il faut faire appel à des ressources internes ou externes pour mener l'enquête.

- ***La fonction poursuite disposera-t-elle de ressources suffisantes pour faire face à une production accrue du Programme de la police économique?*** C'est une question importante. Engager des ressources pour accroître le nombre d'enquêtes et la production du Programme de la police économique ne donnera pas les résultats escomptés si les dossiers ne se traduisent pas par des poursuites. L'augmentation du nombre d'enquêtes aura pour le moins un effet dissuasif. Les responsables des politiques du Programme devraient consulter davantage les procureurs de la Couronne sur cette question pour déterminer si l'augmentation éventuelle du nombre de poursuites constitue un problème pour eux, et dans quelle mesure.

IX.

Recommandations

Les principales recommandations de ce rapport concernent la mise en œuvre de la structure organisationnelle recommandée pour le Programme de la police économique, détaillée au Chapitre VII. Le présent chapitre consolide les autres recommandations découlant des divers éléments de l'étude. Nous conseillons à la GRD ce mettre en œuvre ces autres recommandations afin de se doter d'un Programme de police économique pleinement fonctionnel et efficace.

A. Effets des crimes économiques et attentes des intervenants quant au positionnement à venir du Programme

Notre étude a révélé que les effets des crimes économiques sont importants puisqu'ils représentent au moins entre 2,1 et 3,1 milliards de dollars au total. Cette évaluation ne tient pas compte des pertes, impossibles à chiffrer, imputables aux nouveaux types de délits difficiles à quantifier comme les fraudes sur Internet et les délits informatiques. Les consommateurs et les investisseurs supportent, à titre individuel, des pertes qui se situent entre 0,6 et 1,6 milliard de dollars alors que celles des entreprises et des organisations atteignent environ 1,5 milliard de dollars. Ces chiffres correspondent pour l'essentiel aux évaluations intuitives étant donné qu'on les a obtenus en faisant appel à l'opinion d'experts et à des extrapolations de données qu'il est souvent difficile, sinon impossible, de valider.

Ces délits entraînent toute une gamme de conséquences qui vont des pertes financières aux difficultés sérieuses pour les consommateurs et les investisseurs, en passant par des diminutions de revenus et de rentabilité pour les organisations. Celles-ci se traduisent à leur tour par une diminution des recettes fiscales et par des déboursés plus élevés des programmes du gouvernement fédéral, mais aussi par des effets de distorsion sur les indices monétaires et économiques utilisés par les responsables de politique économique. Au bout du compte, ces délits peuvent nuire à l'intégrité de notre infrastructure économique et entamer la confiance du public, au Canada comme à l'étranger, envers la sécurité et l'intégrité de nos infrastructures.

Les intervenants nous ont précisé qu'ils estiment que le Programme n'a plus les ressources nécessaires pour remplir son mandat. En conséquence, ils ont dû prendre eux-mêmes des mesures pour remédier aux problèmes découlant de ce manque, notamment :

- le besoin d'accroître les activités de contrôle et d'enquête des organismes publics et privés;
- la disparition de l'effet de dissuasion;
- la capacité limitée de réagir à la croissance de l'activité criminelle d'importance nationale et internationale;
- le prolongement des enquêtes et les faibles probabilités de condamnation;
- la dépendance accrue envers les pénalités administratives et les recours civils, avec une baisse du taux de réussite du contrôle des activités des groupes de crime organisé;
- l'augmentation de la popularité du Canada comme hôte intéressant pour certains types de crimes économiques internationaux; et
- les besoins non satisfaits de cueillette et de diffusion proactive de renseignements.

Nous sommes d'avis que pour profiter au mieux de toute augmentation éventuelle de ses ressources, le Programme devra se concentrer sur les domaines dans lesquels il peut avoir le plus d'effet, en travaillant en partenariat avec les autres intervenants dans ce domaine. Les réactions que nous avons recueillies lors des entrevues réalisées avec les intervenants ont mis en lumière la nécessité d'orienter les stratégies et les opérations du Programme en fonction des priorités suivantes. Nous appuyons ces suggestions.

- Les dossiers impliquant des groupes de crime organisé et entraînant des pertes ou des dérèglements importants. En d'autres termes, «courrez après les gros et envoyez un message très dissuasif aux petits».
- Les dossiers qui comportent des volets nationaux et internationaux. Ils sont, de façon classique, plus complexes et nécessitent des compétences techniques plus poussées, dont les services de police provinciaux ou municipaux ne disposent pas souvent.
- Les dossiers qui visent à combattre de nouvelles menaces et de nouveaux risques. Il faut réduire la généralisation des nouvelles méthodes criminelles et s'assurer que la GRC reste maître du jeu.

- L'adoption d'un rôle de leader et de coordonnateur. La GRC doit se doter d'une capacité plus forte de renseignement et échanger de l'information avec les intervenants concernés, ce qui se traduira en une approche plus proactive de la lutte contre les crimes économiques.

B. Les recommandations concernant le rôle et l'intérêt national

Plusieurs objectifs de base de notre travail avaient des conséquences sur la définition du mandat du Programme et sur celle des priorités opérationnelles. Voici, résumées, nos recommandations en ce qui concerne ces objectifs de l'étude.

1. Définition du «rôle et de l'intérêt national» du Programme

Cet objectif primaire nous a imposé de définir clairement ce qu'on entend par «rôle et intérêt national» du Programme de la police économique. Nos recommandations au sujet de cet objectif concernent :

- la définition de l'intérêt national en matière d'exécution de la loi;
- l'identification des crimes économiques qui ont des répercussions sur l'intérêt national et qui relèvent du Programme; et
- les critères à utiliser dans la norme de l'intérêt national du Programme.

Nous proposons que l'intérêt national, en matière d'exécution de la loi, tienne compte des éléments suivants :

- ***La protection de l'intégrité de l'infrastructure économique nationale***, qui touche les fournisseurs d'infrastructure des secteurs public et privé.
- ***Le maintien de la confiance du public dans l'intégrité et la sécurité de l'infrastructure économique***, qui englobe la structure du marché et les systèmes de transactions, ainsi que l'intégrité et l'équité des programmes fédéraux de perception de recettes (p. ex. les impôts) et à dimension sociale (p. ex. l'assurance-emploi). En ce sens, la «confiance du public» désigne de façon générale la confiance de la population canadienne, les rôles de consommateur et d'investisseur que joue le grand public ainsi que la confiance des clients et des investisseurs étrangers.

- ***Le maintien de la confiance du public dans l'intégrité de la gestion publique et de la surveillance politique du fonctionnement du gouvernement.***

- ***Le fait de garder une économie souple et concurrentielle*** en équilibrant les exigences d'exécution de la loi avec les besoins de souplesse et de compétitivité dans le domaine commercial.

- ***La gestion efficace des ressources pour optimiser les dépenses en exécution de la loi*** dans toutes les juridictions et pour tous les types d'intervenants (organismes d'exécution de la loi et de réglementation, entreprises privées et fournisseurs de services publics).

- ***Des approches cohérentes partout au Canada*** dans le domaine de l'exécution de la loi en matière de criminalité économique.

Tous les types de crimes économiques peuvent nuire à l'intérêt national, en particulier s'ils sont négligés par les organismes d'exécution de la loi, surtout parce qu'ils ont pour effet de réduire la confiance du public dans l'intégrité de l'infrastructure économique du Canada. L'information que nous avons recueillie lors des entrevues réalisées avec des intervenants de l'extérieur et de l'intérieur de la GRC ainsi que les conclusions que nous avons tirées de notre étude documentaire révèlent qu'il est fort probable que les crimes économiques suivants sont ceux qui nuisent le plus à l'intérêt national.

- Les activités criminelles qui :
  - impliquent des groupes de crime organisé et entraînent de pertes ou des dérèglements importants;
  - concernent des fraudes systémiques, des délits informatiques et d'autres types de crimes économiques à grande échelle;
  - ont une dimension régionale, nationale ou internationale;
  - ont un niveau de complexité qui nécessite des niveaux élevés de compétences et des connaissances spécialisées pour effectuer une enquête; ou
  - présentent de nouvelles menaces et de nouveaux risques.
- Ces activités ne sont pas mutuellement exclusives ce qui explique pourquoi elles sont étroitement liées à la protection de l'intérêt national dans le domaine de l'exécution de la loi.

Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons d'intégrer au mandat du Programme une norme révisée de l'intérêt national, telle qu'expliquée au tableau IX-1.

Tableau IX-1
Norme sur l'intérêt national recommandée pour le Programme

Le Programme de la police économique enquête et mène des activités connexes dans les cas qui se caractérisent par un ou plusieurs des éléments suivants :

- ❑ L'implication de groupes criminels organisés.
- ❑ Des fraudes systémiques à grande échelle touchant un grand nombre de victimes ou entraînant des risques ou des pertes d'envergure au plan financier.
- ❑ Des délits complexes
  - avec un degré élevé de sophistication;
  - nécessitant un niveau élevé de compétences d'enquête ou techniques; et
  - ayant une portée nationale ou internationale.
- ❑ Une préoccupation ou un intérêt public répandus (aux niveaux régional, national ou international) parallèlement à un intérêt politique réel ou possible.
- ❑ L'émergence de nouveaux risques apparents ou de nouvelles méthodes criminelles qui pourraient se diffuser rapidement ou être à l'origine de pertes ou de risques financiers importants si on ne s'en occupait pas.
- ❑ La possibilité d'un effet dissuasif important, soit en envoyant un message aux groupes criminels, soit en incitant les consommateurs et les investisseurs à être plus prudents.
- ❑ Les pénalités administratives découlant de poursuites civiles, ou des interventions de ce genre, se révèlent inefficaces.
- ❑ Des mesures sont exigées en vertu des dispositions d'un traité, d'une entente ou d'un protocole d'entente avec d'autres organismes d'exécution de la loi, des organismes de réglementation ou des groupes sectoriels représentant les intérêts des entreprises et organisations des secteurs de l'économie touchés par l'activité criminelle en question.

Il est également souhaitable de mettre en place un «groupe de définition des priorités du Programme et des dossiers» composé d'un petit nombre de cadres supérieurs du Programme (p. ex. le directeur, les agents responsables des diverses catégories de délits et les gestionnaires des régions) pour résoudre les questions concernant l'évaluation de certains dossiers et pour étudier régulièrement le fonctionnement de la norme d'intérêt national et les résultats du Programme.

2. Recommandations sur la mesure dans laquelle le Canada et les États-Unis devraient harmoniser leurs efforts d'exécution de la loi

De nombreux intervenants demandent à la GRC d'accroître son niveau de participation et sa visibilité dans les projets d'harmonisation et de servir, à l'échelle nationale, de point central pour les discussions concernant l'exécution de la loi dans le cas des crimes économiques transfrontaliers. La GRC, dont le mandat et les activités sont de portée nationale, est la seule à pouvoir servir de point de contact central pour les négociations entre le Canada et les États-Unis aussi bien qu'à l'échelle internationale dans ce domaine. La participation directe des représentants de la GRC à ces discussions contribuerait de façon importante à s'assurer que les engagements pris publiquement sont réalistes et que notre pays est en mesure de faire respecter sa souveraineté nationale dans le domaine de l'exécution de la loi portant sur les crimes économiques en sol canadien. La présence plus visible de la GRC aux tables de négociation internationales servirait également à redorer la crédibilité de cet organisme et son image dans le domaine de la criminalité économique.

À l'époque où Internet pénètre toutes les couches de la société, un organisme d'exécution de la loi devrait être en mesure de réagir plus rapidement que jamais, de monter des dossiers solides reposant sur des preuves synthétisées à partir de sources multiples provenant du Canada et de l'étranger. La législation et les politiques actuelles du Canada ont, pour la plupart, été conçues et adoptées avant que le problème des délits de haute technologie ne prenne autant d'importance avec des milliers de victimes dispersées un peu partout dans le monde. Étant donné cette évolution très importante, la GRC doit travailler de façon proactive avec les ministères de la Justice concernés ainsi qu'avec ses autres partenaires du Canada et des États-Unis pour adapter et pour mettre en place un cadre modernisé d'exécution de la loi et pour élaborer une réponse nord-américaine aux principaux problèmes de criminalité économique.

C. Recommandations aux dirigeants en matière de ressources humaines

Tout au long de cette étude, un certain nombre de problèmes de gestion des ressources humaines sont apparus. Ceux-ci ne concernent pas uniquement le Programme de la police

économique car il s'agit en réalité de problèmes systémiques au sein de la GRC. Les problèmes de ce type qui concernent particulièrement la Police économique et les sections des délits commerciaux sont les suivants :

- l'incapacité du Programme de la police économique d'attirer et de conserver le personnel compétent voulu;
- le manque de possibilités de progression de carrière au sein du Programme; et
- l'incapacité des méthodes actuelles de promotion hiérarchique de récompenser les personnes ayant un rendement exceptionnel.

Afin de rencontrer les exigences et de tirer parti des possibilités inhérentes à un Programme national de police économique, il faut régler ces questions. Se contenter d'ajouter des ressources au Programme ne suffira pas. Le Programme national de police économique doit prôner une modification des politiques actuelles de gestion des ressources humaines, en particulier dans la mesure où elles nuisent à la réussite durable du modèle proposé de Programme national.

Voici quelques recommandations de nature conceptuelle, destinées aux dirigeants, sur les pratiques de gestion des ressources humaines. Nous recommandons que le Programme national de police économique les défende avec énergie auprès des cadres supérieurs et des Ressources humaines.

1. Spécialisation

La sophistication de plus en plus poussée des criminels oblige à constater qu'un service de police national comme la GRC ne peut plus voir ses programmes de lutte contre la criminalité comme des programmes généraux. Le principe selon lequel n'importe quel membre de la GRC peut ou devrait être en mesure de remplir n'importe quel ensemble de fonctions ne tient plus. Les compétences exigées pour remplir des fonctions de nature générale, comme les patrouilles routières, ne sont pas les mêmes que celles exigées pour faire enquête sur des fraudes en valeurs mobilières dans une des bourses canadiennes ou pour poursuivre un groupe de crime organisé commettant des fraudes de carte de crédit. Certains programmes de la GRC (p. ex. ceux de l'Identité, de la Police économique, etc.) devraient être reconnus comme des programmes spécialisés. Le Programme national de la police économique doit pouvoir s'appuyer sur des personnes qui ont, outre les compétences générales, des connaissances et des compétences additionnelles dans les domaines d'activité du Programme (p. ex. connaissance des principes de gestion des entreprises, des méthodes comptables, des notions de droit, de la technologie, etc.).

2. Dotation et recrutement

Les bonnes pratiques de gestion des ressources humaines veulent que dans tout processus de gestion des ressources humaines, les gestionnaires hiérarchiques et opérationnels et les spécialistes des ressources humaines assument des ensembles précis de responsabilités. Les gestionnaires hiérarchiques et opérationnels cernent les problèmes ou les besoins et ont recours aux compétences des spécialistes en ressources humaines pour trouver des solutions à ces problèmes et à ces besoins. Ces spécialistes donnent des conseils d'experts, conçoivent des processus à l'appui d'une prise de décisions efficace des gestionnaires, apportent un soutien statistique et analytique, etc. Les décisions finales qui concernent la gestion quotidienne des personnes et des programmes ne relèvent cependant pas d'eux.

Le processus de recrutement et de dotation est un exemple de ce type de processus de gestion des ressources humaines. Les pratiques acceptées de dotation et de recrutement mettent en lumière les responsabilités suivantes pour les gestionnaires hiérarchiques et opérationnels et les spécialistes des ressources humaines :

Gestionnaire	Spécialiste des ressources humaines
• définit les exigences du Programme • cerne les besoins en ressources • définit les critères de sélection • **prend la décision finale sur la méthode de sélection (p. ex. transfert, embauche, détachement, à contrat, etc.)** • **prend la décision finale quant au choix des candidats retenus**	• donne des conseils sur les critères de sélection • donne des conseils sur les méthodes de recrutement et de sélection, propose d'autres solutions • aide à trouver les candidats • présente les candidats et participe au processus de sélection

La décision finale doit toujours être prise par le gestionnaire des opérations qui a cerné le besoin. Le spécialiste des ressources humaines remplit un rôle important dans le processus, mais uniquement à titre de conseiller ou de consultant, jamais comme décideur.

3. Cheminement de carrière/planification de la relève

Non seulement les programmes spécialisés doivent-ils attirer les candidats ayant les compétences et les qualifications pour faire le travail, mais ils doivent réaliser des investissements importants pour le recrutement et le perfectionnement de ces ressources. Si l'on veut maximiser le rendement de cet investissement, un taux de roulement élevé n'est pas opportun. C'est pourquoi un programme spécialisé, comme le Programme national de la police économique, devrait offrir des cheminements de carrière viables et souples qui incitent les membres qualifiés à y demeurer et facilitent une planification efficace de la relève. Un Programme national conforme au modèle proposé pourrait offrir d'importantes possibilités aux

membres d'acquérir une expérience diversifiée, aussi bien sur le terrain qu'à la Direction générale. Établir divers niveaux pour chaque catégorie de poste, de façon comparable au système de classification du gouvernement fédéral, permettrait aux membres de progresser aussi bien vers le haut que de façon latérale pour accumuler de l'expérience et des connaissances additionnelles au sein même du Programme.

4. Problèmes de classification, de promotion, de récompense et de reconnaissance

Tout au long de notre étude, le système de classement des postes a été qualifié de problème important. Les membres ne peuvent actuellement progresser au sein du Programme de la police économique à moins qu'un poste de grade plus élevé ne se libère. C'est pourquoi beaucoup d'excellents enquêteurs, qui auraient aimé rester à la Police économique, ont été contraints de quitter le Programme pour obtenir une promotion. On a proposé, pour régler ce problème, que tous les postes au sein de la nouvelle structure soient définis comme des «années-personnes non assujetties à la classification» (A.-P.N.A.C.). Ce n'est pas une solution viable. Ce processus sert à créer des postes précis, nécessaires pour une durée limitée. Il ne devrait pas servir à contourner le système en place de postes «avec grade» au sein d'un programme comme celui de la Police économique. Il y aurait plutôt lieu, pour résoudre le problème au sein des programmes spécialisés, de réviser en profondeur le système de classement actuel et d'analyser des systèmes de remplacement qui confèreraient davantage de souplesse.

Pour gérer des programmes spécialisés, comme le Programme national de la police économique, il y a, au niveau conceptuel, deux familles de solutions.

Solution 1

Donner à tous les postes au sein du Programme le statut d'agent spécial. Créer des catégories d'emploi, les évaluer, définir des échelles de salaire et permettre aux membres de progresser dans ces échelles ou d'obtenir des promotions d'un niveau à l'autre au sein d'une catégorie de postes.

Solution 2

Si on tient à conserver le système de classement ou de grades, il faudrait alors mettre en place une structure parallèle de grades spécialisés. En plus du système actuel de grades (p. ex. agent, caporal, sergent, etc.), il faudrait créer des grades spécialisés (p. ex. agent spécialisé, caporal spécialisé, etc.), s'inspirant du modèle militaire, qui tiendraient compte des exigences de connaissances et de compétences techniques. Il faudrait évaluer ces types de

postes par rapport à d'autres plus généralistes et permettre des promotions ou des transferts entre les divers niveaux d'un grade donné.

Les deux solutions offriraient des possibilités additionnelles de conserver les compétences au sein du Programme et de récompenser les membres comme il convient.

D. Recommandations aux dirigeants sur les besoins en ressources

Pour remplir son mandat et relever les défis qui se dessinent, le Programme de police économique doit être doté de ressources suffisantes. Cela veut dire disposer des niveaux voulus de ressources humaines, financières et techniques pour faire fonctionner le Programme efficacement.

Pour mettre en place et assurer le fonctionnement efficace d'un Programme national de police économique, nous recommandons de retenir les stratégies de dotation suivantes.

1. Gérer les ressources de façon globale

En plus de cerner les types et les quantités de ressources nécessaires, le Programme de la police économique doit se doter d'une méthode efficace de gestion des ressources. Une approche globale devrait comporter quatre éléments importants :

- **La mise en place d'un cadre de gestion des ressources** pour s'occuper de l'ensemble des ressources du Programme et pour mettre en place le cadre de responsabilités qui convient. Un tel cadre permet la répartition et le soutien des activités de contrôle et de l'imputabilité en matière de gestion et d'utilisation des ressources entre la Direction générale et le terrain.

- **Déterminer les besoins en ressources** en fonction des activités menées par le Programme en utilisant les approches appropriées et acceptées pour estimer ces besoins.

- **Élaborer des stratégies à long terme pour obtenir les ressources voulues** en précisant à la fois les sources traditionnelles et nouvelles de financement des activités et des services relevant du mandat. On se reportera au Chapitre VIII pour des suggestions de stratégies à court et à long termes dans ce domaine.

- **Gérer le processus d'allocation de ressources** pour s'assurer que l'infrastructure voulue est en place pour répartir, gérer et contrôler l'utilisation adéquate et efficace des ressources reçues. Les éléments clés dont il faut se préoccuper à cet égard sont présentés au Chapitre VIII. Il est essentiel de contrôler le rendement du Programme en fonction de ses objectifs pour allouer des ressources ou en changer la répartition.

2. Suivre un ensemble de principes d'allocation et de gestion des ressources

Pour améliorer la gestion globale des ressources du Programme, KPMG fait les recommandations suivantes :

- Que l'équipe de gestion du Programme élabore un énoncé clair des objectifs et de l'ordre des priorités de celui-ci, (respectant l'orientation définie par les dirigeants du Ministère). Les gestionnaires des sections des délits commerciaux devrait participer collectivement à la détermination et à l'évaluation des priorités du Programme. Ces énoncés pourraient apparaître dans un plan d'activités du Programme.

- À partir des priorités et des objectifs, définir et répartir les budgets.

- L'équipe de gestion du Programme devrait mettre en place un mécanisme lui permettant de discuter et de convenir des allocations de ressources ou d'un changement dans leur répartition.

- Il faudrait instaurer des mécanismes de consultation régulière des intervenants et des clients pour évaluer la demande et les ressources nécessaires.

3. Se doter d'une stratégie efficace de formation et la financer comme il convient

L'apprentissage et le perfectionnement continus sont essentiels pour entretenir les niveaux de connaissances et de compétences dont ont besoin tous les enquêteurs s'occupant de crimes économiques et technologiques. Il faut une stratégie soigneusement définie afin de pouvoir, en permanence, établir les besoins pour tous les postes, préciser les niveaux actuels de connaissances et de compétences, puis mesurer les écarts et y apporter des solutions. Il faudrait cerner ici diverses solutions de formation, les analyser, déterminer leur prix et les intégrer à un plan d'apprentissage et de perfectionnement continu.

Les fonds nécessaires à cette formation devraient être attribués au Programme et contrôlés efficacement pour combler les écarts les plus importants afin d'assurer le fonctionnement continuel et efficace du Programme.

4. La technologie est une ressource essentielle

La technologie est une ressource essentielle, en particulier pour les enquêteurs qui s'occupent de criminalité technologique. Ceux-ci ont besoin de cette technologie pour améliorer leur productivité et leur capacité d'enquêter sur les crimes technologiques, mais aussi pour fournir un soutien aux enquêtes sur les délits commis en faisant appel à la technologie.

Les enquêteurs s'occupant de criminalité économique devraient également disposer des outils de soutien technologique voulus pour faciliter leur travail d'enquête.

Il faut définir une norme de technologie pour les enquêteurs de la Police économique, tant en matière de crimes technologiques qu'économiques. Des fonds devraient être attribués, et leur utilisation contrôlée efficacement, pour s'assurer que les membres et le personnel qui ont besoin de cette technologie peuvent l'obtenir.

5. Augmentation graduelle des ressources du Programme de la police économique

Une analyse des besoins en ressources, reposant sur les renseignements disponibles et utilisant les modèles de planification de la charge de travail, en intégrant le soutien nécessaire, a révélé qu'il faudra graduellement augmenter les ressources pour absorber l'augmentation de la charge de travail. Il est évident que les modifications des hypothèses auront des répercussions sur les projections.

La simple augmentation des ressources ne permettra cependant pas au Programme de relever les défis dont fait état notre document. Ces ressources doivent être gérées et contrôlées adéquatement pour s'assurer qu'elles sont réparties là où on en a le plus besoin, en fonction des priorités du Programme. Il est indispensable de disposer d'un solide plan d'activités, d'un ordre de priorités ainsi que d'objectifs et de résultats clairs et mesurables.

X.

Approche de mise en œuvre

Chapitre X n'est pas inclus.

Annexes

A. **Liste des personnes consultées individuellement ou en groupes (Annexe A n'est pas incluse)**

B. **Mandat du Programme de la police économique de la GRC**

C. **Principes de conception organisationnelle**

D. **Autres solutions organisationnelles envisagées**

E. **Sous-activités possibles**

F. **Groupe d'experts à haut niveau sur la criminalité transnationale organisée : *40 recommandations issues de la conférence du G8 à Lyon***

G. **Principes directeurs de répartition et de gestion des ressources**

H. **Méthodologie et hypothèses utilisées pour l'évaluation des besoins en ressources (Annexe H n'est pas incluse)**

I. **Volume d'activité par types de délits**

J. **Bibliographie**

Annexe A

Liste des personnes consultées individuellement ou en groupes

Annexe A n'est pas incluse.

Annexe B

Mandat du Programme de la police économique de la GRC

Mandat du Programme de la police économique de la GRC

A. Préambule

La GRC a l'obligation de s'occuper des crimes économiques dans les cas où les intérêts du gouvernement du Canada et des Canadiens sont en jeu. En raison de sa présence tant sur le plan national que sur le plan international, de son rôle dans la sauvegarde des intérêts nationaux, de sa capacité de coordonner la collecte et la diffusion de renseignements criminels, et du fait que des intervenants ont exprimé collectivement le besoin de sa participation, la GRC est l'organisme idéal pour mener certains types d'enquêtes.

On reconnaît depuis longtemps que, lorsque la GRC effectue des enquêtes interprovinciales ou internationales, qui mèneront à des poursuites en vertu du *Code criminel*, le déploiement des ressources fédérales nécessaires à ces enquêtes est admis. Dans les cas où des ressources fédérales de la GRC sont utilisées pour mener des enquêtes provinciales en vertu du *Code criminel*, il faut prendre soin de s'assurer que toutes les enquêtes visant des crimes économiques satisfont à une norme d'«intérêt national».

L'énoncé *Mission, vision et valeurs fondamentales de la GRC* explique clairement que la GRC doit fournir un service de la plus haute qualité par l'exercice d'un leadership dynamique, par la formation et par le recours à la technologie, de concert avec les collectivités qu'elle sert. Tout le personnel du Programme de la police économique est fermement déterminé à suivre ces importants principes. La GRC, en raison de cet engagement, a souvent été considérée comme un chef de file mondial dans ces domaines, et ses compétences en matière de technologie et d'enquête, ainsi que son expérience des techniques de maintien de l'ordre spécialisées, sont reconnues et respectées un peu partout.

B. Organisation de la prestation

1. Le Programme de la police économique comprend la Sous-direction de la police économique (Direction des services fédéraux) à la Direction générale et les Sections des délits commerciaux dans les divisions.

2. La Sous-direction de la police économique est responsable de la gestion du Programme.

3. Les divisions sont responsables de l'exécution du Programme de la police économique et doivent diriger les ressources conformément aux paramètres généraux présentés dans le mandat suivant. Une certaine souplesse permettra aux divisions de s'occuper correctement des problèmes, préoccupations et priorités de nature locale.

C. Définition du mandat

Le Programme de la police économique vise à fournir les services de police suivants et à élaborer des stratégies de prévention du crime connexes en respectant des principes de leadership et d'excellence :

- Fraude commerciale
- Lois et programmes fédéraux
- Infractions technologiques
- Fraudes en matière de valeurs mobilières

1. Fraude commerciale

- Enquêter sur des crimes économiques d'importance nationale ou internationale (tout en respectant les obligations contractuelles avec les provinces) lorsqu'on retrouve un ou plusieurs des éléments suivants :

  - participation du crime organisé
  - pertes de valeurs ou d'argent importantes
  - grand raffinement des méthodes criminelles
  - besoin de connaissances spéciales pour l'enquête
  - victimisation d'une administration municipale ou provinciale
  - satisfaction d'intérêts publics ou nationaux

- Conformément aux obligations définies dans le traité d'entraide juridique, aider des organismes internationaux d'exécution de la loi dont le travail touche aux crimes économiques.

F-4

2. Lois et programmes fédéraux

- Enquêter sur des activités criminelles liées au processus de mise en faillite et d'insolvabilité et collaborer avec le surintendant des faillites.

- Enquêter sur des crimes économiques tels que des cas de corruption, de fraude ou de vol visant à léser le gouvernement du Canada.

- Enquêter sur des crimes économiques avec intention criminelle en vertu des lois fédérales suivantes :

  - *Loi sur les banques*
  - *Loi de l'impôt sur le revenu*
  - *Loi électorale du Canada*
  - *Loi sur le Parlement du Canada*
  - *Loi de l'examen sur l'endettement agricole*
  - *Loi sur la gestion des finances publiques*
  - *Loi sur les prêts aux petites entreprises*
  - *Loi sur Investissement Canada*
  - *Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt*
  - *Loi sur l'assurance-emploi*
  - *Loi sur la monnaie*

3. Infractions technologiques

- Infractions liées à la contrefaçon (p. ex. de billets de banque, de monnaie métallique, de signes représentatifs de valeur) telles qu'elles sont décrites à la partie XII du *Code criminel;*

- Infractions ne figurant pas à la partie XII du *Code criminel,* mais concernant la fabrication, la possession ou la diffusion de cartes de paiement, de chèques, d'obligations ou d'autres instruments négociables contrefaits ou altérés;

- Infractions dans les cas desquelles l'objet du crime est lié à un ordinateur ou au contenu d'un ordinateur (p. ex. utilisation non autorisée d'un ordinateur et dommages causés à des données);

- Infractions liées au vol dans le domaine des télécommunications (p. ex. vol de services de télécommunications et possession d'appareil permettant d'obtenir des services de télécommunications)

dans les cas desquelles on retrouve un ou plusieurs des éléments suivants :

- participation du crime organisé
- pertes de valeurs ou d'argent importantes
- grand raffinement des méthodes criminelles
- besoin de connaissances spéciales pour l'enquête
- satisfaction d'intérêts publics ou nationaux

- Fournir de l'aide dans les cas de crimes liés à l'informatique comportant des infractions économiques (p. ex. fraude ou vol) où l'ordinateur est utilisé comme outil pour faciliter la perpétration d'une infraction. Les autres infractions qui ne relèvent pas du programme et qui ont été commises à l'aide de l'Internet ou d'autres appareils de télécommunication (p. ex. contrebande de stupéfiants, passage d'immigrants illégaux, diffusion de pornographie juvénile) seront normalement confiées à l'organisme d'exécution de la loi ou au service de la GRC de compétence ou de responsabilité principale pour l'enquête.

4. Fraudes en valeurs mobilières

- Enquêter sur les manoeuvres de bourse, et surtout celles d'importance nationale ou internationale.

- Enquêter sur d'autres infractions en vertu du *Code criminel* relativement à des valeurs mobilières cotées en bourse.

- Aider les commissions provinciales des valeurs mobilières et, dans les provinces où ces cas relèvent de la compétence de la GRC, enquêter sur des infractions aux lois provinciales relatives aux valeurs mobilières.

- Enquêter sur des infractions criminelles concernant des représentants ou des courtiers en valeurs inscrits, et des courtiers en valeurs mobilières.

- Conserver des liens étroits avec les établissements responsables de la réglementation des valeurs mobilières dans le but d'encourager la mise en oeuvre de concepts de prévention du crime et de police communautaire dans toutes les stratégies d'exécution de la loi visant les fraudes en matière de valeurs mobilières.

- Rassembler et diffuser des renseignements et tenir à jour un système de repérage des criminels pour les candidats de l'industrie des valeurs mobilières.

Annexe C

Principes de conception organisationnelle

Principes de conception organisationnelle

1. L'organisation doit être en mesure de remplir son mandat.

2. L'organisation devrait mettre l'accent sur les fonctions les plus essentielles à la conduite de ses activités.

3. L'organisation doit pouvoir répondre de façon satisfaisante aux exigences de sa clientèle. Il faut tenir compte des besoins des clients internes et externes.

4. L'organisation devrait être suffisamment souple pour réagir rapidement à l'évolution des besoins opérationnels et technologiques.

5. La structure devrait favoriser l'efficacité de la prise de décisions et de la mise en œuvre des politiques. Pour y parvenir, on peut réduire le nombre de niveaux de gestion, restreindre la quantité d'étapes et de relais dans les processus et définir des lignes hiérarchiques claires. Chaque niveau de gestion devrait répondre à une justification et à une nécessité précises et apporter une valeur ajoutée distincte et mesurable. Chaque niveau organisationnel devrait correspondre à un relèvement réel et important des connaissances, de la complexité des tâches et des responsabilités et bénéficier des compétences adaptées pour remplir les fonctions qui lui reviennent.

6. La structure devrait faciliter la planification de la relève ainsi que le perfectionnement de cette relève comme des gens en général. Elle devrait offrir des possibilités de progression au moyen de transferts latéraux ou entre fonctions plutôt qu'uniquement vers le haut, dans une hiérarchie traditionnelle.

7. Tout poste de responsabilité devrait être assorti des pouvoirs et de l'imputabilité qui vont de pair. La structure devrait faciliter les mécanismes de rapport et de communications efficaces. (Le nombre de niveaux hiérarchiques a une incidence directe sur les communications et les rapports.)

8. Il faudrait éliminer les dédoublements.

9. Il faudrait consolider l'expertise fonctionnelle dans certaines unités organisationnelles. Cela éliminerait la fragmentation des responsabilités et de l'autorité.

10. Les relations de travail entre les divers professionnels devraient être plus étroites, d'une part pour favoriser la compréhension des complexités et des défis rattachés à divers niveaux de responsabilité et pour permettre, d'autre part, le perfectionnement des personnes ayant une solide compréhension du contexte de travail et de ses défis (nécessite un engagement en temps et en argent).

11. L'organisation devrait se doter de la capacité de planifier l'avenir. Elle devrait comporter au moins une unité chargée de planifier une base stratégique à long terme et lui assurer le soutien nécessaire pour y parvenir.

12. La structure devrait respecter un équilibre entre la centralisation et la décentralisation des opérations en assurant un soutien aux opérations locales et en donnant davantage d'autonomie et d'autorité à l'échelle locale.

En plus des principes de conception ci-dessus, il faudrait tenir compte des critères suivants dans la mise en œuvre de la solution retenue :

1. réduire au minimum le risque que les services souffrent de sa mise en œuvre;

2. facilité de mise en œuvre;

3. durée;

4. coûts; et

5. compatibilité avec les compétences déjà disponibles et celles nécessaires pour l'avenir.

Annexe D

Autres solutions organisationnelles envisagées

Autres solutions organisationnelles envisagées

Solution 1 : Maintien de la situation actuelle

- Avec le modèle actuel, les enquêtes économiques relèvent du niveau régional et l'élaboration des politiques et des programmes relève de façon centralisée de la Sous-direction de la police économique à la Direction générale. La répartition des responsabilités varie selon les régions du pays.

Solution 2 : Modèle décentralisé (variation du statu quo)

- Les équipes d'enquête seraient constituées à partir d'un bassin variable d'enquêteurs à compétences multiples, choisis en fonction de la nature des dossiers. Les enquêteurs se rapporteraient à un coordonnateur à des fins administratives uniquement. Les coordonnateurs collaboreraient étroitement pour veiller à la répartition adéquate des ressources entre les divers projets.

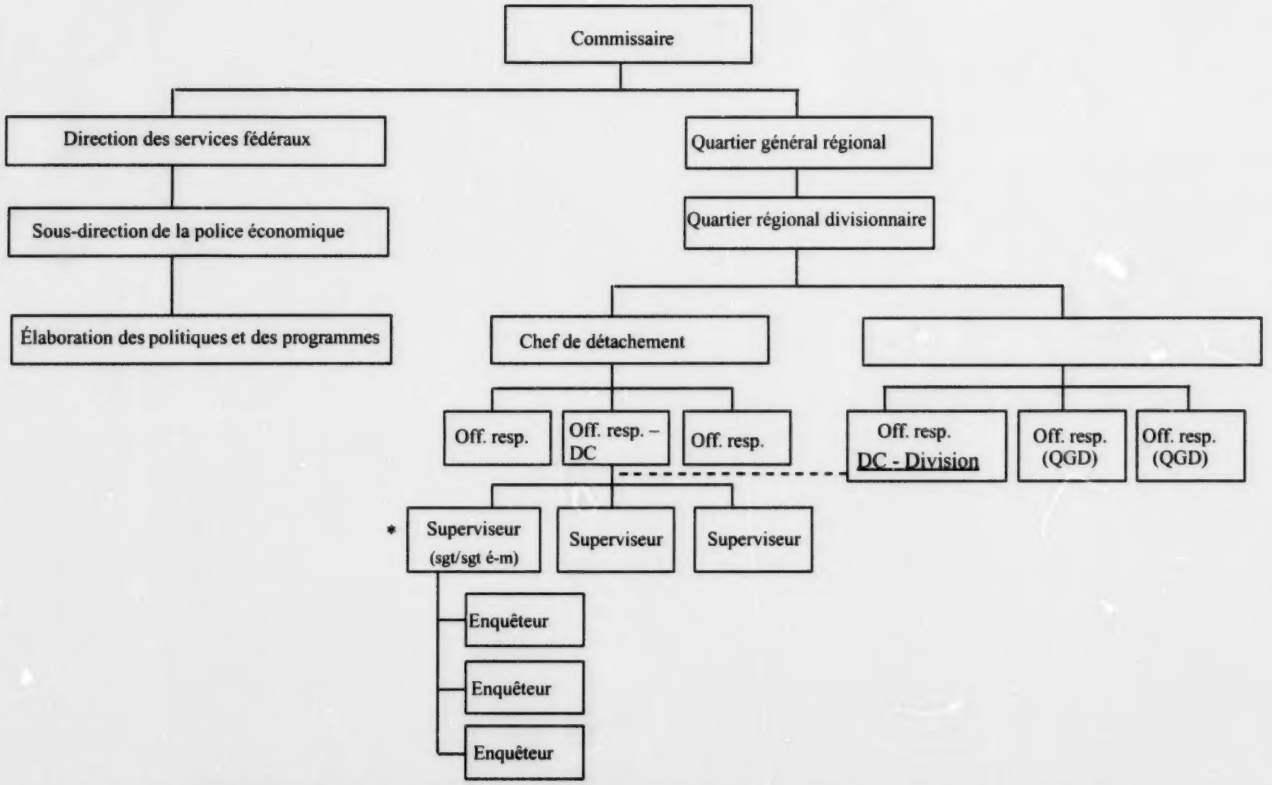
Solution 3 : Programme national de police économique (solution recommandée)

- Se reporter au Chapitre VII de ce rapport pour les détails.

Solution 4 : Bureau de police économique multidisciplinaire et spécialisé (en dehors de la GRC)

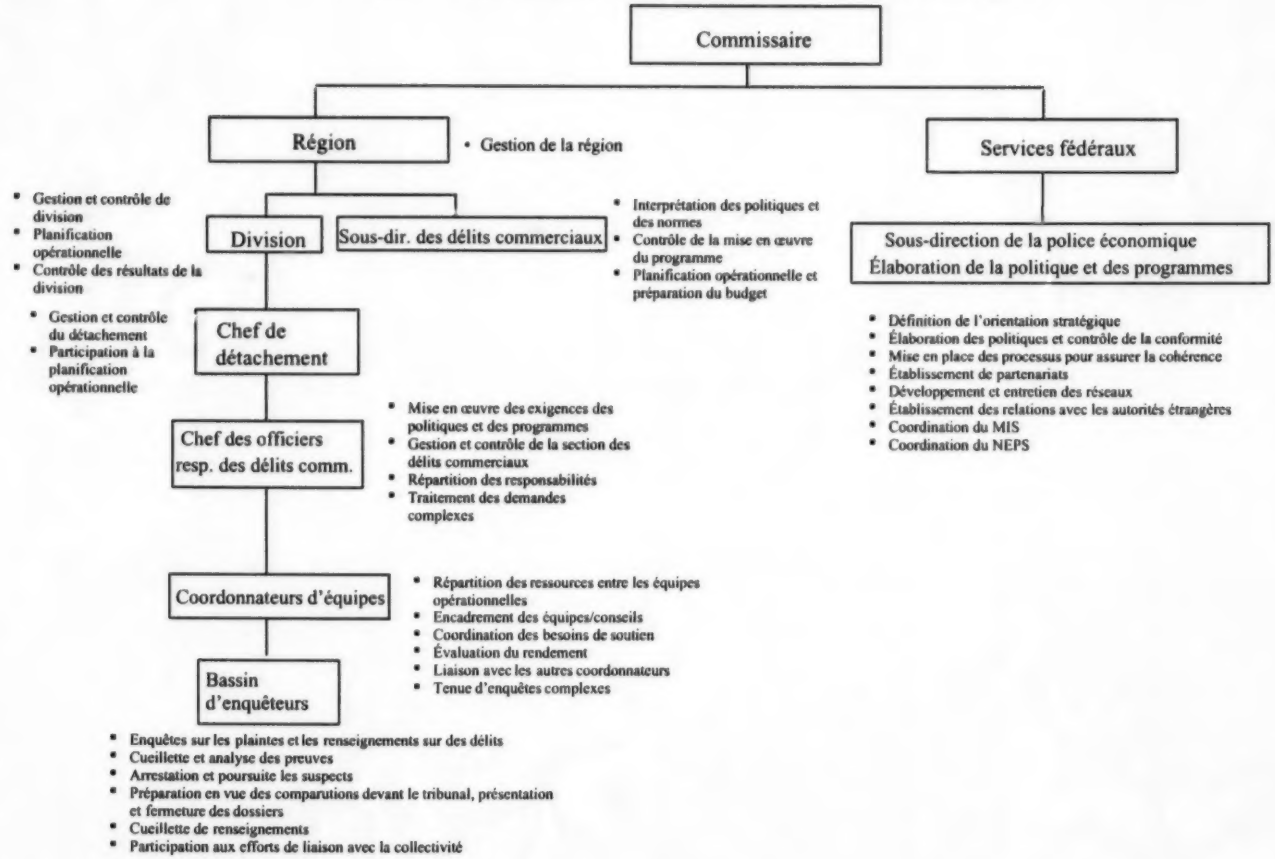
- Les coordonnateurs d'équipes assumeraient la responsabilité de la constitution des équipes opérationnelles qui s'occuperaient des dossiers. Ces équipes opérationnelles seraient constituées à partir d'un bassin variable d'enquêteurs à compétences multiples, en fonction des caractéristiques de chaque dossier. Les enquêteurs se rapporteraient à un coordonnateur à des fins administratives uniquement. Les coordonnateurs assureraient l'encadrement et la direction des enquêteurs de ce bassin variable. Ils collaboreraient étroitement entre eux ainsi qu'avec le service de soutien aux enquêtes pour veiller à la répartition adéquate des ressources entre les divers projets.

Solution 1 : Situation actuelle (diagramme générique)

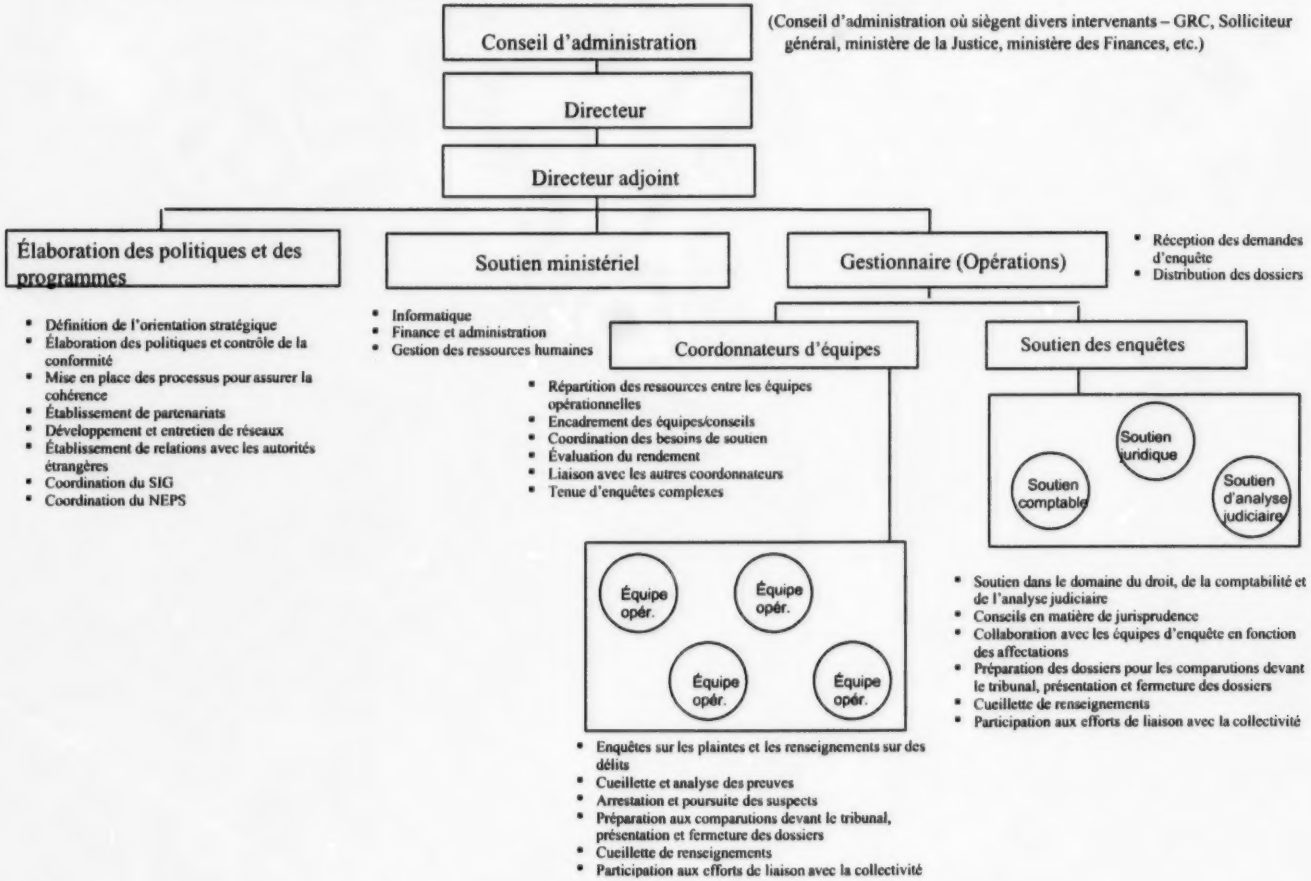


* ***(Les groupes d'enquête sont organisés de façon différente selon les régions du pays. Ils peuvent être structurés en fonction des délits (p. ex. fraudes, contrefaçon, valeurs mobilières, évasion fiscale etc.) ou des juridictions (fédérale, provinciale, municipale, etc.).***

Solution 2 : Modèle décentralisé (variation du statu quo)



Solution 4 : Bureau de police économique spécialisé et multidisciplinaire (en dehors de la GRC)



Annexe E

Sous-activités possibles

Sous-activités possibles

Légende : ***P = Responsabilité de premier niveau; S = Responsabilité de second niveau***

	Police écon. DG	Gestion hors siège	Enquêteurs	Criminalité technol. DG	Enquêteurs de la criminalité [illegible]
Élaboration des politiques et des programmes					
Définir la vision et l'orientation stratégique	P	S			
Élaborer et contrôler les politiques et les normes de pratique	P	S			
Mettre en place les processus pour assurer la cohérence dans tout le pays	P	S			
Assurer l'expansion du Programme grâce à des partenariats avec d'autres organismes	P	P			
Faciliter la constitution de réseaux nationaux et internationaux	P	P			
Faciliter les relations avec les autorités étrangères (renseignements internationaux, opérations secrètes)	P	S			
Assumer la responsabilité de la mise en œuvre et de la facilitation d'un contexte d'apprentissage et de perfectionnement continus	P	P		P	
Établir des relations permanentes avec le service des Ressources humaines – participation aux processus de sélection et de dotation, de promotion, de récompense et de reconnaissance, de classification, etc.	P	S			
Faire de la recherche – analyser les tendances et les problèmes actuels et à venir	P				
Faciliter la réception et la diffusion des renseignements stratégiques	P	S		P	
Encourager l'échange d'information et de pratiques exemplaires au sein de la GRC (archives centrales)	P	S		P	
S'occuper des problèmes de juridiction aux niveaux local, provincial, national et international	P	P		P	
Définir les résultats attendus du Programme de la police économique	P	P			
Obtenir la participation des groupes locaux de la Police économique qui travaillent sur le terrain pour préparer le plan d'activité, le plan opérationnel et le budget	P	S			
Contribuer à la préparation du plan d'activités du Ministère et à la préparation du plan opérationnel	P				
Définir les niveaux de ressources nécessaires en fonction de la demande, du budget disponible et des résultats à atteindre	P	S			
Contrôler l'utilisation des ressources et les résultats obtenus et faire les ajustements qui s'imposent	P	P			
Établir des profils économiques – NEPS	P				
Mettre l'accent sur l'excellence de la prestation de services de police fédéraux selon la formule CAPRA dans tout le programme	P	P			

	Police écon. DG	Gestion hors siège	Enquêteurs	Criminalité technol. DG	Enquêteurs de la criminalité technol.
Faire de la recherche et des analyses de tendances sur les nouvelles technologies et la criminalité technologique				P	
Assurer le soutien technique aux enquêtes complexes de criminalité technologique				P	S
Instaurer des relations et des partenariats stratégiques avec l'industrie de la haute technologie				P	S
Enquêtes					
Appliquer le test de l'intérêt national pour sélectionner les dossiers, conformément aux lignes directrices nationales qui ont été adoptées et aux critères de sélection et de définition des priorités, pondérés par les besoins au niveau local	P	P			
Acceptation des dossiers	S	P	S	S	S
Recevoir les plaintes, étudier et évaluer les données avant l'enquête			P		P
Définir les plans opérationnels et les méthodes d'enquête			P		P
Faire enquête sur les plaintes et les renseignements sur des délits de nature économique ou technologique	S		P	S	P
Recueillir et analyser des preuves			P		P
Chercher et analyser des données			P		P
Arrêter et poursuivre les suspects			P		P
Se préparer aux comparutions devant le tribunal, présenter et fermer les dossiers			P		P
Mettre en place des plans et des procédures pour cibler des populations criminelles ou des produits précis			P		P
Recueillir des renseignements tactiques sur les méthodologies, les procédures, les outils, les suspects, etc.			P		P
Avoir les discussions initiales avec les intervenants sur les dossiers soumis et planifier avec eux le déroulement des activités		S	P		P
Participer aux activités des associations de l'industrie et assister à leurs conférences	P	P	P	P	P
Participer ou diriger des groupes de travail avec d'autres services de police aux niveaux local, national et international	P	P	P	P	P
Faire circuler l'information à la GRC	P	P	P	P	P
Autres					
Fournir de l'aide aux groupes de la GRC, aux autres services de police, aux ministères du gouvernement, aux intervenants (p. ex. recouvrement de coût, échange de services, projets conjoints, etc.)	P	P	S	P	S
Accroître la visibilité de la Police économique au moyen d'une stratégie de communications et de marketing bien ciblée	P	P		P	
Participer aux activités de relations communautaires, de liaison, de formation et de prévention de la criminalité dans la collectivité (p. ex. prendre la parole en public, participer à des comités, etc.)	P	P	P	P	P
Remplir des tâches de sécurité ou d'urgence au besoin	S	S	S	S	S

Annexe F

Groupe d'experts à haut niveau sur la criminalité transnationale organisée 40 recommandations issues de la conférence du G8 à Lyon

Groupe d'experts à haut niveau sur la criminalité transnationale organisée 40 recommandations issues de la conférence du G8 à Lyon

Paris, 12 avril 1996

Groupe d'experts a haut niveau du P-8

Afin de lutter efficacement contre la criminalité transnationale organisée, les membres du groupe d'experts font les recommandations suivantes :

1. Les États devraient réexaminer leur législation qui régit les infractions pénales, les compétences judiciaires, les pouvoirs des organismes de répression et la coopération internationale, ainsi que les mesures prévues pour assurer la formation des agents chargés de l'application des lois et prévenir la criminalité, afin de s'assurer que les problèmes spécifiques soulevés par la criminalité transnationale organisée sont effectivement traités.

2. Afin d'améliorer l'entraide judiciaire, les États devraient, selon les besoins, élaborer des accords ou des traités d'assistance juridique mutuelle, et répondre avec souplesse aux demandes d'entraide judiciaire.

3. Les États devraient, dans la mesure du possible, pratiquer l'entraide judiciaire, même en cas d'absence de la condition de double incrimination.

4. Les États élaborant des traités d'entraide judiciaire devraient s'assurer que les traités :

   a. Donnent une description claire de l'étendue de l'assistance possible,

   b. Favorisent une procédure d'entraide rapide,

   c. Soient aussi complets que possible en termes de types d'assistance offerts, et

   d. Respectent le principe de la collecte des preuves selon les méthodes requises par les États requérants, à moins que ces procédures soient contraires aux principes fondamentaux de la législation de l'État requis.

Afin de faciliter plus encore leur coopération dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée, les États devraient étudier la possibilité de négocier des accords dans des domaines non couverts par les traités d'entraide judiciaire.

1. Les États devraient instituer une Autorité centrale dont la structure permettrait de coordonner rapidement les demandes. Cette institution fournirait un contrôle de la qualité et une hiérarchisation des priorités des demandes reçues et présentées pour tenir compte à la fois de la gravité du délit et de l'urgence de la demande. Toutefois, cette Autorité centrale ne devrait pas être considérée comme une voie exclusive pour l'entraide entre les États. Il conviendrait de favoriser les échanges directs d'information entre les organismes de répression dans les limites autorisées par les dispositions législatives et réglementaires internes.

2. Les États devraient élaborer et transmettre aux autres États des documents décrivant les moyens de communication prévus pour l'entraide judiciaire et l'extradition ainsi que la procédure à suivre pour obtenir leur assistance.

3. En cas d'activité criminelle présente dans plusieurs pays, les États compétents devraient coordonner leurs poursuites et le recours aux mesures d'entraide selon une stratégie permettant d'être plus efficace dans la lutte contre les groupes criminels transnationaux.

4. Les États devraient être encouragés à établir un réseau d'extradition, grâce à des traités, des accords et des lois. Les États devraient moderniser leurs traités d'extradition en supprimant les listes des infractions pénales et en autorisant l'extradition pour des actes passibles, dans les deux États concernés, d'une peine privative de liberté au-delà d'une période minimale convenue.

   Les États devraient s'efforcer de rendre leurs accords nationaux d'extradition suffisamment souples pour permettre l'extradition vers des États ayant une tradition juridique différente. Ils devraient chercher à identifier et à éliminer les obstacles à l'extradition, y compris ceux dus aux différences entre les systèmes juridiques des États, par exemple en simplifiant les conditions d'apport de preuve et les prescriptions de procédure.

5. Les États devraient faire en sorte que leurs accords nationaux d'extradition prévoient une procédure aussi efficace et rapide que possible. Ils devraient envisager la possibilité de pratiquer l'extradition en l'absence de traité.

6. Si l'État requis n'autorise pas l'extradition de ses nationaux alors que celle-ci est requise pour l'un de ses nationaux, il devrait :

a. permettre l'extradition sous réserve qu'elle soit limitée au procès et que son ressortissant réintègre rapidement son territoire après le procès pour y purger sa peine dans les limites de la législation de l'État requis, ou

b. permettre le transfert ou la remise, lorsque cela est autorisé par la législation nationale, uniquement pour les besoins du procès et sous réserve que l'extradé réintègre rapidement son territoire après le procès pour y purger sa peine dans les limites de la législation de l'État requis, ou

c. appliquer la règle aut dedere, aut judicare en soumettant l'affaire, à la demande de l'État requérant, à ses autorités compétentes pour qu'elles engagent une procédure judiciaire si elles le jugent opportun.

1. Les États devraient promouvoir d'autres techniques de formation mutuelle destinées à faciliter l'entraide judiciaire et l'extradition, comme l'enseignement des langues étrangères, les détachements et échanges de personnel au sein des autorités centrales ou entre les organismes d'exécution et les organismes demandeurs.

   L'organisation de cours de formation, de séminaires communs et de sessions d'échanges d'informations aux niveaux bilatéral, régional et mondial devrait être encouragée.

2. Les États devraient favoriser la nomination dans d'autres États de représentants des autorités judiciaires ou des autorités de poursuites.

3. Les États devraient accorder une protection efficace aux personnes ayant fourni délibérément ou accepté de fournir des preuves ou des informations, ou qui participent ou ont accepté de participer à l'enquête ou aux poursuites relatives à une infraction pénale, ainsi qu'aux parents et à l'entourage des personnes nécessitant une protection parce que leur sécurité est en danger.

4. Les États devraient envisager de conclure, lorsque cela est nécessaire, des accords réciproques pour assurer la protection des témoins et des autres personnes en danger.

5. Les États devraient envisager l'adoption de mesures adéquates pour assurer la protection des témoins pendant les poursuites pénales. Ces mesures peuvent prévoir par exemple la possibilité de témoigner grâce aux télécommunications ou une divulgation restreinte de l'adresse et des données permettant d'identifier les témoins. Il faudrait envisager le transfert provisoire comme témoins de personnes en détention, une acceptation plus large des déclarations écrites, et le recours aux technologies modernes comme les liaisons vidéo, afin de surmonter certaines difficultés actuelles pour obtenir le témoignage de personnes se trouvant hors de l'État requérant.

6. Les États devraient réviser leur législation pour faire en sorte que les délits commis en utilisant des technologies modernes qui méritent des sanctions pénales entraînent effectivement des poursuites judiciaires et que les problèmes de compétence, de pouvoirs des organismes de répression, d'instruction, de formation, de prévention de la criminalité et de coopération internationale que posent ces abus soient réellement traités. Les relations entre les personnels des organismes de répression et des autorités judiciaires des différents États devraient être renforcées, en particulier par l'échange d'expériences sur la façon de traiter ces problèmes. Les États devraient favoriser les études dans ce domaine et négocier des arrangements et des accords pour s'attaquer au problème de la criminalité "technologique" et des procédures d'instruction en la matière.

7. Les États devraient prendre toutes les autres mesures prévues par leur législation interne pour faire en sorte de ne pas donner asile à des délinquants.

8. Nous saluons le travail réalisé par Interpol et l'Organisation mondiale des douanes et appelons ces organismes à maintenir et à intensifier leur soutien aux activités opérationnelles, en assurant des échanges d'informations aussi rapides que possible entre les organismes de répression. Nous les invitons à concentrer leur travail sur une analyse stratégique des méthodes et des tendances de la criminalité transnationale organisée, qui profiterait à tous les États Membres.

9. Afin de faciliter la tâche des personnels chargés de l'application des lois sur le terrain, nous pouvons fournir, sur demande, de brèves informations sur nos systèmes juridiques respectifs et sur les attributions des organismes compétents.

10. Les États devraient désigner, au sein de leurs structures existantes, des points de contact destinés à faciliter les relations entre leurs organes opérationnels. Il serait peut-être utile de déterminer ces points de contact en liaison avec le Bureau central national d'Interpol.

11. Nous insistons sur l'importante contribution que pourraient apporter les officiers de liaison à la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Nous encourageons les États à les envoyer le plus possible en mission dans d'autres pays et à envisager des détachements supplémentaires. Nous insistons sur la nécessité de leur donner accès, en respectant la législation du pays d'accueil, à tous les organes de ce pays en charge des questions dont ils ont à connaître.

12. Nous réitérons notre condamnation du trafic de drogue qui constitue l'une des sources de financement les plus importantes pour les groupes s'adonnant à la criminalité transnationale organisée. Par conséquent, nous : réaffirmons l'importance des trois conventions des Nations Unies (1961, 1971 et 1988) qui sont

des éléments essentiels pour la lutte contre les drogues illicites; appelons les États à adopter et à appliquer strictement une législation conforme à ces conventions; pensons qu'il est important d'accorder la publicité la plus large possible aux informations fournies par les organismes officiels internationaux, comme le Bureau international du contrôle des stupéfiants, sur la production des drogues illicites, le trafic et les profits tirés du commerce des drogues illicites; œuvrons dans toutes les instances compétentes afin d'éviter le détournement des précurseurs chimiques utilisés dans la fabrication de drogues illicites et prendrons les mesures nécessaires pour mettre en œuvre intégralement tous les accords internationaux pertinents; approuvons et soutenons la mise en œuvre des recommandations du groupe de travail sur la coopération maritime constitué dans le cadre du Programme international de lutte contre la drogue des Nations Unies.

13. Afin d'améliorer l'efficacité de la prévention de la criminalité transnationale et de renforcer la sécurité publique, nous mettrons au point des stratégies permettant d'identifier le trafic illicite des armes à feu et de lutter contre ce dernier.

    Pour permettre d'atteindre cet objectif et pour apporter notre soutien aux recommandations spécifiques contenues dans la résolution de mai 1995 du neuvième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants ainsi que dans la résolution de juillet 1995 du Conseil économique et social des Nations Unies, nous réexaminerons les lois et réglementations actuellement en vigueur sur les armes à feu afin de faciliter la discussion au niveau international, et nous encourageons les autres États à faire de même.

    Nous favoriserons les échanges d'informations entre les autorités compétentes chargées de l'application des lois. Nous encouragerons les États à intensifier les échanges d'informations utiles à l'application des lois (par exemple, des donnée permettant d'identifier les armes à feu illicites et des informations spécifiques sur les essais des armes à feu et des munitions qui ont été utilisées lors d'activités criminelles).

14. Les États devraient faire en sorte que les services d'immigration jouent leur rôle dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Nous savons que la criminalité transnationale organisée est impliquée dans l'introduction illicite d'étrangers et nous appelons tous les États à légiférer pour poursuivre ces actes au pénal. Les services d'immigration et autres organismes concernés devraient : échanger des informations sur les mouvements transnationaux des délinquants prenant part à la criminalité organisée; échanger un maximum d'informations sur les papiers volés ou falsifiés utilisés par les trafiquants; étudier les moyens les plus efficaces pour communiquer ces informations.

Nous prendrons toutes les mesures nécessaires pour améliorer la qualité de nos titres de voyage, encourageons les autres États à faire de même et sommes prêts à les aider dans cette tâche.

15. Nous approuvons l'échange d'expertise des organismes de répression en matière de progrès scientifiques et technologiques, en particulier en médecine légale.

16. Nous insistons sur l'utilité et l'efficacité de recourir à des techniques comme la surveillance électronique, les opérations clandestines et les livraisons contrôlées. Nous appelons les États à réviser leurs réglementations nationales relatives à ces techniques et à faciliter la coopération internationale dans ces domaines, en considérant avec la plus grande attention leurs implications éventuelles en termes de droits de l'homme. Nous encourageons les États à partager leur expérience relative à l'utilisation de ces techniques.

17. Nous insistons sur l'importance de protéger le mieux possible les informations sensibles fournies par d'autres pays.

Les autorités compétentes des différents États devraient s'informer mutuellement sur les conditions de divulgation des informations dans le cadre des procédures judiciaires et administratives, et devraient débattre à l'avance des éventuelles difficultés que ces conditions risquent de susciter.

Un État transmettant des informations peut imposer des conditions afin de protéger les informations sensibles avant de décider de leur transmission éventuelle. L'État qui reçoit ces informations doit respecter les conditions convenues avec l'État de transmission.

18. S'appuyant sur les accords de coopération existants, les divers organismes de nos pays continueront à travailler ensemble sur des projets spécifiques de répression concernant la criminalité transnationale organisée. Nous avons élaboré des recommandations pratiques sur l'action menée à partir de projets et nous recommandons à tous les États de s'en inspirer.

L'action menée à partir de projets implique la définition bilatérale et multilatérale des priorités, des objectifs, des ressources ainsi que l'évaluation des opérations de répression en s'appuyant sur le potentiel de l'ensemble des organes compétents.

19. Nous accueillons avec satisfaction la résolution du Groupe d'action financière (GAFI) sur le blanchiment d'argent d'étendre à d'autres infractions graves les poursuites au pénal prévues pour cette infraction.

20. Les États devraient envisager l'adoption de mesures législatives autorisant la confiscation ou la saisie des produits illicites provenant du trafic de drogue et d'autres infractions graves, la saisie d'avoirs si nécessaire ainsi que la possibilité de mesures transitoires comme le gel ou la saisie des biens, dans le respect des intérêts des tiers de bonne foi. Les États devraient également prévoir de nouvelles dispositions permettant un partage équitable des biens ainsi saisis.

21. Les États devraient envisager la mise en œuvre de mesures pour détecter et surveiller aux frontières les transports physiques de fonds et d'effets négociables au porteur, sous réserve de garanties strictes pour permettre l'utilisation correcte des informations tout en respectant la liberté des mouvements de capitaux licites.

22. Les États devraient adopter les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour lutter contre la corruption, définir des critères de bonne gestion des affaires publiques et de bonne conduite en matière de finances et de commerce, et mettre au point des mécanismes de coopération destinés à réprimer la corruption.

23. Nous convenons de partager nos informations sur les techniques pratiques destinées à lutter contre le blanchiment de l'argent ainsi que de profiter de l'expérience acquise pour adapter et améliorer les activités de formation nationales et internationales dans ce domaine, parallèlement à l'action entreprise par le Groupe d'action financière contre le blanchiment d'argent.

24. Afin de mieux comprendre et de réunir davantage d'informations sur la détection des réseaux financiers liés à la criminalité transnationale organisée (en particulier les investissements réalisés par celle-ci), nous encourageons les États à prendre les mesures nécessaires pour réunir ces informations financières et, dans la mesure du possible, à faciliter les échanges de ce type d'informations ainsi que les échanges entre les organismes de répression et les organes chargés de la réglementation.

25. Nous invitons instamment les États à adhérer aux conventions multilatérales existantes qui prévoient des dispositions destinées à contribuer efficacement à la lutte contre toutes les formes de la criminalité transnationale organisée et à les mettre pleinement en application, en particulier celles relatives au contrôle des drogues illicites.

26. Nous étudierons la possibilité de compléter les conventions existantes et d'adopter de nouveaux instruments pour répondre aux besoins croissants de la lutte contre la criminalité transnationale organisée.

27. Nous approuvons et encourageons la communication et la diffusion d'informations claires et accessibles sur l'adhésion aux principales conventions et sur leur mise en œuvre.

28. Afin d'éviter les doubles emplois inutiles et de s'assurer de la meilleure utilisation possible de leurs ressources limitées, nous demandons instamment aux organisations internationales de coordonner leurs programmes de travail et de concentrer leurs efforts dans leurs domaines de compétence sur les activités ayant une incidence concrète pour les États Membres.

29. Nous œuvrerons ensemble au sein des organes de direction des organisations internationales aussi souvent que possible pour donner un élan plus cohérent et assurer une meilleure coordination à la lutte contre la criminalité transnationale organisée.

30. Nous ferons notre possible pour que toutes les organisations internationales qui jouent un rôle efficace dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée disposent des ressources nécessaires pour s'acquitter de leur mission. Nous étudierons également les possibilités de doter de ressources financières appropriées les projets viables et concrets conçus par les organisations internationales compétentes.

Source: France, Ministère de l'Intérieur, 12 avril 1996.

* P8= 8 politique (G7 + Russie)

Annexe G

Principes directeurs de répartition et de gestion des ressources

Principes directeurs de répartition et de gestion des ressources

- **Mettre en place des mécanismes formels de définition des priorités.** Quand des projets ou des activités ne sont plus considérés comme prioritaires, il faudrait modifier la répartition de ressources pour assurer le soutien adéquat du service ou de l'activité. Si ce service ou cette activité n'est plus nécessaire, il faudrait l'éliminer progressivement et affecter les ressources aux domaines prioritaires.

- **Répartir les ressources en fonction des priorités.** Les transferts de ressources devraient se faire au moyen de mécanismes transparents. L'affectation du personnel peut être modifiée en fonction des questions à l'ordre du jour ou des nouvelles priorités. Le personnel devrait alors recevoir la formation nécessaire pour faire face à ces priorités. Il y aurait lieu d'utiliser une approche d'entreprise pour répartir les ressources : évaluer les propositions, les classer par ordre de priorité et répartir les ressources dont on dispose en fonction de ces priorités.

- **La répartition des ressources doit être liée au plan stratégique et aux plans d'activités du Ministère et du programme**. Cela implique qu'il y ait des liens entre les plans stratégiques, d'activités et fonctionnels. Les priorités stratégiques, définies pour l'ensemble du Programme et couvrant une période de trois à cinq ans, orientent le processus de planification et de répartition des ressources. Il y aurait lieu d'utiliser une approche d'entreprise pour répartir les ressources : évaluer les propositions, les classer par ordre de priorité et répartir les ressources dont on dispose en fonction de ces priorités. Les priorités stratégiques doivent être classées par priorité au niveau du Ministère ou du Programme.

- **Assurer la participation de l'équipe de gestion du Programme dans les décisions de répartition des ressources.** L'équipe de gestion du Programme à la Direction générale devrait jouer un rôle actif dans la répartition des ressources et dans les décisions de transfert. Toutefois, les gestionnaires de tous les niveaux du Programme devraient être tenus responsables de la prévision et de la consommation des ressources.

- **Les groupes opérationnels devraient contribuer à la définition des politiques, à l'établissement des priorités et à la répartition des ressources.** Cela implique que les gestionnaires devraient s'occuper de la planification des besoins en ressources, de la préparation des budgets, de la gestion et de l'utilisation des ressources pour les activités dont ils sont responsables. Les gestionnaires devraient disposer entièrement des plans qu'ils préparent. Les budgets devraient être préparés bien à l'avance à des fins de planification.

- **Il faudrait s'attaquer en premier aux nouvelles pressions qui apparaissent en procédant à une répartition révisée des ressources actuelles**. Cela suppose que les

sections gèrent les augmentations de leur charge de travail dans les limites du budget qui leur a été alloué et qu'elles se limitent à leur propre budget pour tout nouveau projet (approuvé et à priorité élevée).

- **La culture de répartition des ressources doit favoriser l'ouverture et la souplesse.** Les gestionnaires doivent être récompensés quand ils font preuve de souplesse en libérant des ressources. Ils ne devraient pas être pénalisés en voyant leur budget réduit l'année suivante. Toutefois, ils devraient se voir imposer des pénalités en cas de non utilisation de leurs fonds à plus d'une reprise.

- **Les processus de planification et de répartition des ressources doivent être suffisamment souples pour faire face aux problèmes et à l'évolution, tout en étant aussi simples que possible.** Cela suppose que la définition des priorités, la planification du travail et la répartition des ressources soient complètement intégrées et vues comme un seul et unique processus. Le Programme doit être attentif à l'effet qu'il a sur les ressources du Ministère. Le processus de planification doit également tenir compte de l'évolution de la demande des clients. Les contrôles doivent être réduits au minimum car cela peut mettre en péril la motivation du personnel.

- **Les modalités de répartition et d'utilisation des ressources doivent être transparentes.** Cela exige l'ouverture des voies de communications afin que les plans, les budgets et les calendriers puissent être négociés avec l'équipe de gestion du Programme et des sections. Il faudra faire état régulièrement des progrès réalisés et des écarts par rapport au plan à tous les gestionnaires. Les gestionnaires de tous les niveaux doivent savoir quelles ressources les divers projets et les diverses activités consomment. Il ne devrait y avoir aucune surprises quant à la façon dont le budget est préparé. Chaque section a accès à l'information sur le budget des autres sections.

- **Le Programme devrait chercher à avoir le meilleur accès possible à des fonds extérieurs.** Cela suppose que le Ministère demandera au Secrétariat du Conseil du Trésor et aux ministères clients ou aux intervenants, au nom du Programme, des ressources additionnelles quand un cas justifiable financièrement se présente et quand la seule réaffectation des ressources internes ne permet pas de faire face aux besoins. Si les ressources sont fournies par les intervenants ou les clients à des fins particulières ou pour des projets spéciaux, aucune réaffectation ne devrait pouvoir se faire sans leur accord.

- **Les clients et les intervenants devraient participer au processus de répartition des ressources de façon continuelle.** Les clients devraient être consultés au cours de la phase de planification des ressources, puis de façon continuelle. Le Programme doit être attentif aux répercussions de la répartition de ses ressources sur les intervenants et les clients. C'est ainsi que des réductions de ressources peuvent nuire à la capacité de respecter des normes de service. De plus, le processus de planification du Programme doit tenir compte de l'évolution de la demande des clients. La répartition des ressources doit être liée aux demandes des clients et des intervenants.

- **Les cadres de planification et de répartition des ressources doivent permettre de s'occuper des projets et des activités touchant les politiques tout autant que des**

activités d'enquête. Il faut avoir recours à des approches logiques, uniformes et cohérentes pour déterminer les besoins en ressources dans des catégories comparables d'activité. Les grands projets touchant les priorités du Programme doivent être dotés de ressources suffisantes. Ces cadres doivent s'adapter à tous les volets du Programme.

- **Perfectionner les compétences en gestion des ressources.** Les gestionnaires peuvent avoir besoin d'améliorer leurs compétences en gestion des ressources et en gestion financière. Il se peut aussi que les chefs de projets ou d'équipes aient besoin de formation en techniques de gestion de projets. Le Programme, dans son ensemble, peut avoir besoin de compétences plus spécialisées dans le domaine financier.

Annexe H

Méthodologie et hypothèses utilisées pour l'évaluatio des besoins en ressources

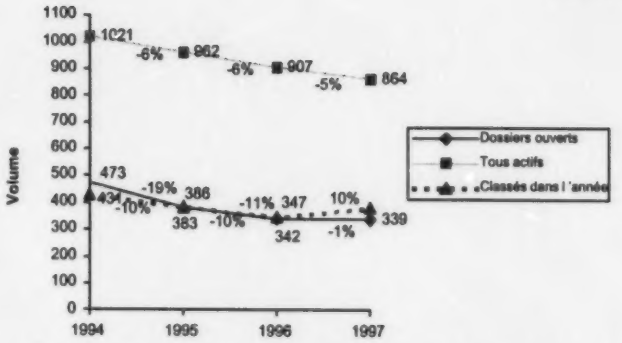
Annexe H n'est pas incluse.

Annexe I

Volume d'activité par types de délits

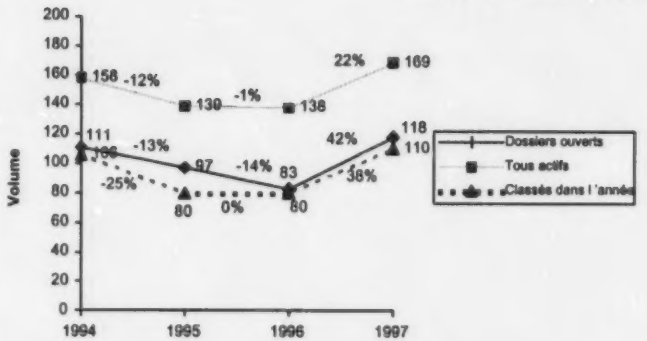
Note : Les volumes indiquent la quantité de dossiers portant le code de délit désigné au premmier et aux autres niveaux de codification.

Faillite



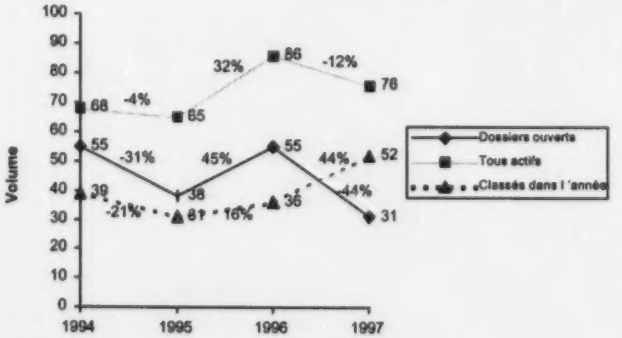
Source : Système SIG III de la Police économique de la GRC. Demande formulée avant le 4/7/98. Correspond aux codes du système RSO : AE05 Loi sur la faillite - Société; AE15 Loi sur la faillite - Personne.

Piratage informatique



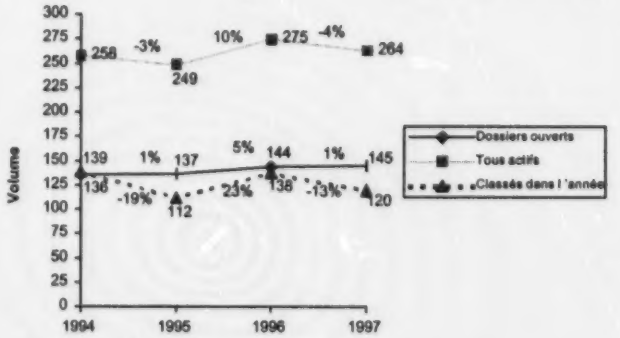
Source : Système SIG III de la Police économique de la GRC. Demande formulée avant le 4/7/98. Correspond aux codes du système RSO : AC65 Utilisation non autorisée d'un ordinateur; AC66 Méfait relatif aux données - Infraction sommaire; AC68 Méfait relatif aux données - Acte d'accusation; DK64 Décodeur illégal.

Vol de télécommunications



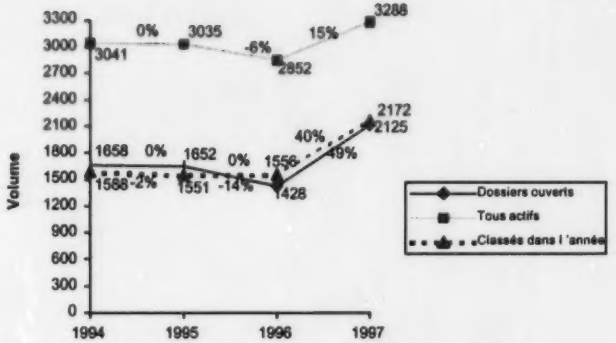
Source : Système SIG III de la Police économique de la GRC. Demande formulée avant le 4/7/98. Correspond aux codes du système RSO : AB67 Vol d'électricité, de gaz ou de télécomunications de moins de 5 000 $; AB68 Vol d'électricité, de gaz ou de télécomunications de plus de 5 000 $.

Valeurs mobilières



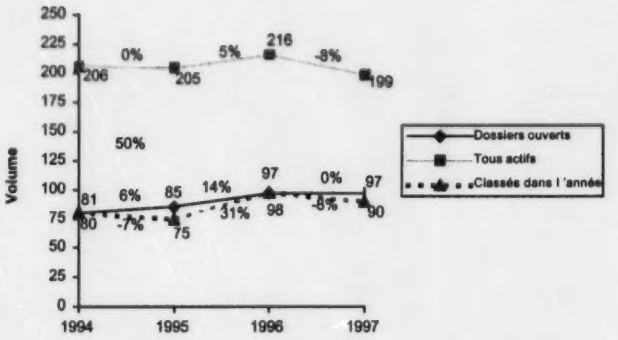
Source : Système SIG III de la Police économique de la GRC. Demande formulée avant le 4/7/98. Correspond aux codes du système RSO : AB56 Fraudes en valeurs mobilières; AB66 Infractions relatives à la bourse; AG10 Lois provinciales sur les valeurs mobilières.

Fraude



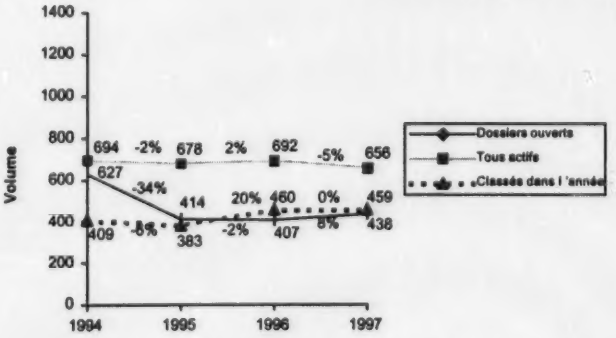
Source : Système SIG III de la Police économique de la GRC. Demande formulée avant le 4/7/98. Correspond aux codes du système RSO : AB53 Fraudes - Chèques; AB55 Autres fraudes; AB57 Fraudes en biens immobiliers; AB58 Fraudes (380 CCC).

Corruption



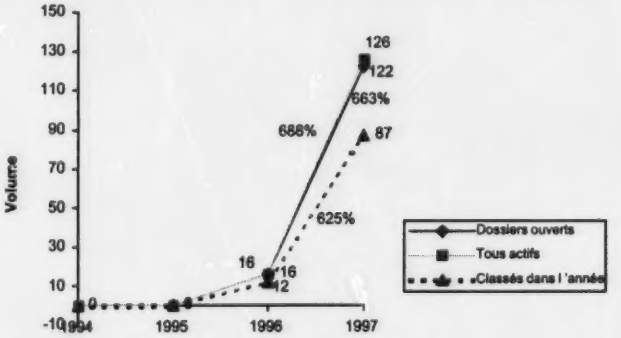
Source : Système SIG III de la Police économique de la GRC. Demande formulée avant le 4/7/98. Correspond aux codes du système RSO : AB62 Abus de confiance criminel; AC62 Corruption; AC63 Corruption de fonctionnaires publics; AC67 Abus de confiance par un fonctionnaire public.

Contrefaçon de devises



Source : Système SIG III de la Police économique de la GRC. Demande formulée le 4/7/98. Correspond aux codes du système RSO : AC24 Contrefaçon de devises.

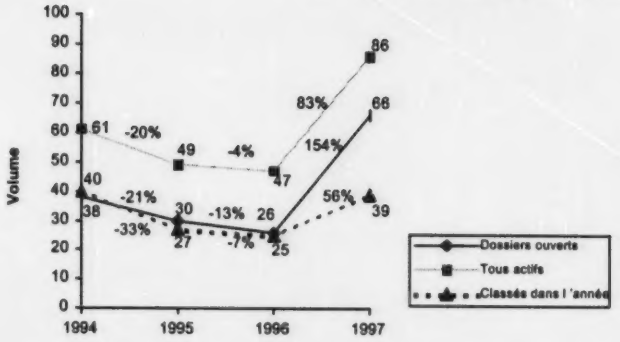
Criminalité sur Internet et recherche informatisée



Source : Système SIG III de la Police économique de la GRC. Demande formulée le 4/7/98. Correspond aux codes du système RSO : DK42 Criminalité sur Internet; DK43 Examen analytique d'ordinateur.

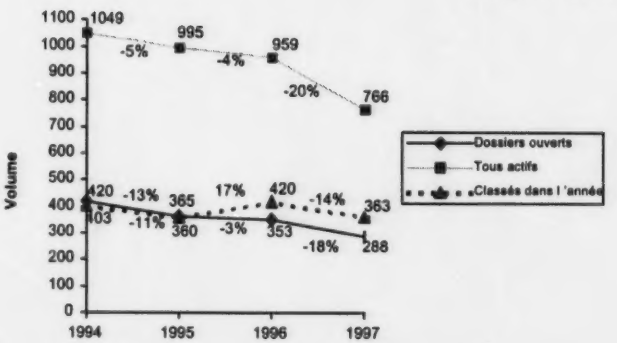
Note : Une partie de l'augmentation de 663 % peut être imputable à l'utilisation accrue des codes DK plutôt qu'à une augmentation réelle de ces activités.

Fraude de cartes de paiement



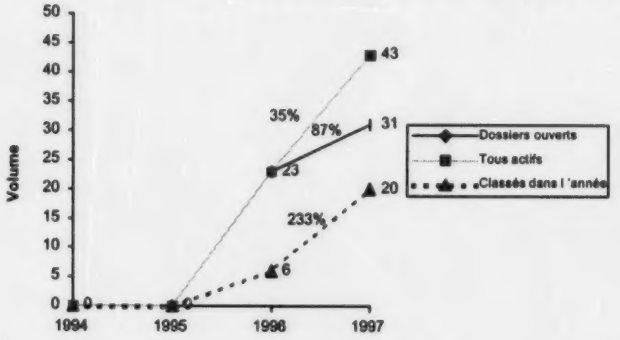
Source : Système SIG III de la Police économique de la GRC. Demande formulée avant le 4/7/98. Correspond aux codes du système RSO : AB54 Fraudes - Cartes de crédit; DK58 Cartes de crédit contrefaites.

Autres délits



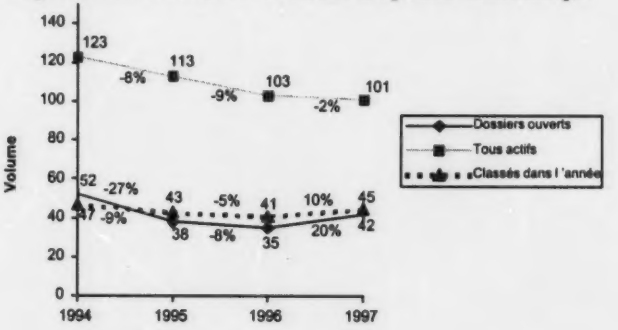
Source : Système SIG III de laPpolice économique de la GRC. Demande formulée le 4/7/98. Correspond aux codes du système RSO : AB26 Autres vols de plus de 5 000 $; AB37 Autres vols de moins de 5 000 $; AB59 Supposition de personne; AB60 Faux; AB61 Emploi d'un document contrefait; AB63 Falsification de livres et documents; AB65 Commissions secrètes; AC64 Complot.

Demandes en vertu des traités d'entraide juridique



Source : Système SIG III de la Police économique de la GRC. Demande formulée le 4/7/98. Correspond aux codes du système RSO : DK99 Demandes en vertu des trités d'entraide juridique

Législations fédérales - Mandat de police économique



Système SIG III de la Police économique de la GRC. Demande formulée le 4/7/98. Correspond aux codes du système RSO : AF02 Loi sur les banques; AF03 Loi électorale du Canada; AF21 Loi sur l'assurance-emploi; AF25 Loi sur les prêts aux petites entreprises; AF36 Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt; AF37 Loi sur le paiement anticipé des récoltes.

Annexe J

Bibliographie

Bibliographie

American Bankers Association. **Public Relations News Page** à propos des cartes de paiement et des cartes de crédit, (www.aba.com)

American Sociological Review. **«Is White Collar Crime' Crime»**American Sociological Review, 10, pp. 132-139, 1945.

Anderson, Ross, and Kuhn, Markus. **Tamper Resistance - A Cautionary Note**, Cambridge University Computer Laboratory, Cambridge UK, 1996.

AUSTRAC. **Annual Report: 1996-97**, Commonwealth of Australia, Canberra, 1997.

Australian Defence Studies Centre. **Transnational Crime: A New security Threat?**, publié sous la direction de John Ciccarelli par ce qui était alors l'Australian Defence Force Academy et la University of NSW, 1996.

Australian Federal Police. **Annual Report: 1996-97**, Commonwealth of Australia, Canberra, 1997.

Australian Federal Police. **Divers documents**, Commonwealth of Australia, Canberra, 1997.

Australian Institute of Criminology. **«The Future of Crime Control»** Australian Institute of Criminology Trends and Issues, n° 63, 1996b.

Australian Office of Strategic Crime Assessments. **«Occasional Papers»**, résumés de discussions et documents de travail sans classification, 1997.

Banque du Canada. Tableau B4—**Statistiques sur la contrefaçon des billets de la Banque du Canada**, printemps 1998

BAYLEY, David et Clifford SHEARING. **«The Future of Policing»** Law and Society Review, vol. 30, n° 3, 1996.

BAYLEY, David. **Police For The Future**, Oxford University Press, New York, 1994.

Better Business Bureau. **New Survey indicates how to increase consumer confidence in shopping online**, (www.bbb.org), 1998.

BLACKBURN, Wayne. **«La fraude sur Internet»,** CGA Magazine, Octobre 1997 (www.cga-canada.org/CGAMagazine/oct97/fraud_f.htm)

BLUM, Jack. **Enterprise Crime: Financial Fraud in International Interspace,** Working Group on Organized Crime, National Strategy Information Center, Washington DC June. Mis en lumière dans Trends in Organized Crime, vol.3, n°1, .115, automne 1997.

BRUNKER, Mike. **Hackers Penetrate Pentagon Network,** MSNBC, (www.msnbc.com/news), 22 avril 1998.

Business Software Alliance. **Overview, Global Software Piracy Report, Facts and Figures 1994 - 1996,** (www.bsa.org).

CALAVITA, Kitty, H. PONTELL et R. TILLMAN. **Big Money Crime: Fraud and politics in the Savings and Loan Crisis,** University of California press, Berkeley, 1997.

Association des banquiers canadiens. **Bulletin sur les fraudes par carte de crédit,** (www.cba.ca), avril 1998.

Association des banquiers canadiens. **Statistiques sur les cartes de crédit et les fraudes par carte de crédit,** 1998 (www.cba.ca)

Association canadienne de marketing direct. **Annual Fact Book,** cinquième édition, Association canadienne de marketing direct, 1996.

Association canadienne de marketing direct. **CDMA Welcomes Amendments to the Competition Act,** (www.cdma.org), 1997.

Centre canadien de recherches policières. **Rapport annuel 1996-1997,** Ministre de l'approvisionnement et services Canada, Ottawa, 1997.

Centre canadien de recherches policières. **Divers procès-verbaux et extraits de rapports** fournis par le CPRC, 1998.

Centre canadien de recherches policières. Réseau de sécurité publique. **Programmes de soutien à l'exécution de la loi,** 1998 et **Habiletés Internet pour les professionnels de l'exécution de la loi,** 1998.

CARTER David, L. **«Emerging Trends in International Organized Crime.»** Communication lors de la 19e conférence international sur le crime organisé asiatique, tenue à Orlando, Floride, 1997.

CERT Coordination Center. **1997 Annual Report** (sommaire), Carnegie Mellon, University, 1998 (www.cert.org/annual_rpts/cert_rpt_97.html)

CGA Magazine. **La fraude sur Internet**, (www.cga-canada.org), 1997.

Cnet. **How Big is E-Commerce**, (www.cnet.com), 1997.

Computer Security Institute. **1998 CSI/FBI Computer Crime Security Survey**, (www.gocsi.com).

Service canadien du renseignement criminel (SCRC). **Notes de l'Atelier national du SCRC sur le crime organisé**, Ottawa, Canada, juin 1997.

CSONKA Peter. **«Combatting Economic and Organized Crime: The Council of Europe Perspective»** document produit par le Conseil de l'Europe, 1997.

CTIA. **Wireless Telephone Fraud Frequently Asked Questions**, www.wow-com.com/professional/fraud/Ffaqs.cfm)

Cybersource. **Credit Card Fraud Against Merchants (White Paper)**, (www.cybersource.com), 1998.

DAVIS, R.W.K, et S.C. HUTCHINSON. **Computer Crime in Canada: An Introduction to Technological Crime and Related Legal Issues**, Toronto: Carswell Publishing, 1997.

DOOB, Anthony N. **Thinking About Police Resources**, (révisé) Centre de criminologie de l'Université de Toronto, Toronto, 1993.

DOOB, Tony (éditeur) **«Back from Wonderland, or towards the rational use of police resources»** dans Thinking about Police Resources, rapport de recherche n° 26, Centre de criminologie de l'Université de Toronto, 1993.

ERICSON, R.V. **«The Royal Commission on Criminal Justice System Surveillance»** dans M. McConville (éd.) Criminal Justice in Crisis, London: Edgar Elgar, 1994.

ERICSON, R.V. et Kevin HAGGERTY. **Policing the Risk Society**, University of Toronto Press, Toronto, 1997.

ERICSON, R.V. et C.D. SHEARING. **«The Scientification of Police Work»** dans G. Bohme et N. Stehr (éd.). **The Knowledge Society: The growing Impact of scientific Knowledge on Social Relations**, pp. 129-159, Dordrecht, D. Reidl Publishing, 1986.

Ernst & Young International. **1st Annual Global Information Security Survey**, Information Systems Assurance and Advisory Services, United States. (www.eycan.com – It's not right), 1998.

Commission européenne. **«Organised Criminality in Europe: A Descriptive Analysis.»** Document préparé pour la conférence européenne à l'intention des juges et juges en chef portant sur les nouvelles méthodes de criminalité organisée et d'extradition (European Conference for Judges and Senior Judges: «New Ways of Organized Criminality and Extradition»). Conférence organisée par la Commission européenne et le Consejo general del poder judicial, Barcelone, Espagne, décembre 1997b.

GAFI. **Rapport sur les typologies du blanchiment de l'argent**, publié par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, 1997-1998.

GAFI. **Les 40 recommandations**, publié par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, 1996.

Federal Bureau of Investigation, National Infrastructure Protection Centre. Réponse à une demande d'information datée du 1er juin 1998.

Federal Bureau of Investigation. **Telemarketing Fraud: Senior Sentinel**, Washington DC, non daté (www.fbi.gov/majcases/telefrad/telfrad.htm)

Federal Trade Commission. **Fighting Consumer Fraud: The Challenge and the Campaign**, Washington DC, janvier 1997.

FELTEN, Edward W., D. BALFANZ, D. DEAN et D.S. WALLACH. **Web Spoofing: An Internet Con Game**, Department of Computer Science, Princeton University, (www.securitymanagement.com), 1997.

Financial Times (London Edition). **«Plastic Card Fraud on the Increase Again»**, 4 avril 1998

Florida Attorney General's Office. **Credit Card Fraud**, (legal.firm.edu/consumer/tips/tipcarfr.html)

Forrester Research. **Sizing Intercompany Commerce Report**, Cambridge, MA, juillet 1997 (www.forrester.com)

FREEH, Louis. **Discours de Louis J. Freeh, directeur du FBI**, lors d'une conférence internationale sur le crime informatique (1997 International Computer Crime Conference), New York, NY, 4 mars 1997.

General Accounting Office (GAO). **Identify Fraud**, Washington DC, mai 1998, rapport n° GGD-98-100BR and **Electronic Banking: Experiences Reported by Banks in Implementing On-line Banking**, janvier 1998, rapport n° GGD-98-34.

GIPS, Michael A. **«Where Has All the Money Gone?»**, Security Management Online, février 1998 (www.securitymanagement.com)

GORDON Robert et J. NELSON. **«Crime, Ethnicity, and Immigration»** dans Crimes in Canadian Society, publié sous la direction de R. Silverman par Harcourt brace, Toronto, 1996.

GRABOSKY, P.N. **«The Changing Face of Crime Control»**, Transnational Crime: A New Security Threat, publié sous la direction de John Ciccarelli, Australian Defence Studies Centre, 1996.

GRABOSKY, P.N. et R.G. SMITH. **«Telecommunications and Crime: Regulatory Dilemmas»** dans Law and Policy, 19, 3, juillet 1997.

GRANT, Susan. **Fraudulent Schemes on the Internet: Remarks to Senate Permanent Committee on Investigations**, National Fraud Information Center/Internet Fraud Watch Programs, Washington DC, 1988 (www.fraud.org/internet/intstat.htm)

HM Inspectorate of Constabulary. **What Price Policing? A Study of Efficiency and Value for Money in the Police Service**, avril 1998.

Howard, John D. **An Analysis of Security Incidents on the Internet**, (www.cert.org), 1997.

Industrie Canada. **Politique cadre en matière de cryptographie aux fins du commerce électronique**, (strategis.ic.gc.ca),1998.

Industrie Canada. **Rapport du groupe de travail Canada – États-Unis sur le télémarketing frauduleux**, Bureau de la concurrence, (strategis.ic.gc.ca), 1997.

Industrie Canada. **Technologies de l'information et des communications (TIC) : Analyse statistique 1990-1996**, Spectre, Secteur des technologies de l'information et des télécommunications, Ottawa, février 1998 (strategis.ic.gc.ca/infotech)

Industrie Canada. **La contribution à l'économie canadienne de l'industrie des services de télécommunications**, dans l'industrie canadienne des services de télécommunications– De 1990 à 1996, (strategis.ic.gc.ca), 1998.

International Data Corporation (IDC). **«Dramatic Growth of Web Commerce - From $2.6 Billion in 1996 to more than $220 Billion by 2001»**, (communiqué de presse

diffusant les prévisions issues du modèle de marché de commerce électronique de l'IDC, mai 1998) (www.idc.com/f/HNR/ic2001f.htm)

JOHNSON, Les. **The Rebirth of Private Policing**, London, Rouledge Press, 1992.

KABAY, M.E. **ICSA White Paper on Computer Crime Statistics**, (www.ncsa.com), 1998.

KPMG Investigation and Security Inc. **1995-1998 Fraud Survey Reports**, Toronto.

LEVI, Michael. **Regulating Fraud: White-Collar Crime and the Criminal Process**, Tavistock Publications, London, 1987.

MARSHALL, Ineke Haen. **Minorities, Migrants, and Crime: Diversity and Similarities Across Europe and the United States**, Sage Publications, London, 1997.

MCFARLANE, John. «**Transnational Crime as a Security Issue**», document non publié, 1997.

Escouade des fraudes de la police de Toronto. **1997 Unit Strategies: Year End Report**, 1997.

Escouade des fraudes de la police de Toronto. **FIAT System Ad Hoc Reports**, 9 mars 1998.

Escouade des fraudes de la police de Toronto. **Divers renseignements organisationnels**, 1998.

Police de Toronto. **Statistical Report**, 1996.

Police de Toronto. **Annual Report**, 1996 et **Fraud Squad Review**, 1996.

MILSTONE, Erik. «**Subscription Fraud Looms**», Wireless Week, 6 octobre 1997.

Ministère de l'Intérieur, France. **Groupe d'experts à haut niveau sur la criminalité transnationale organisée (Error! Reference source not found.**~uncjin_undocs.html)

MORGAN, Stanley. **The Internet Retailing Report**, New York, (www.ms.com), 1997.

MYERS, Willard. «**Orb Weavers--The Global Webs: The Structure and Activities of Transnational Ethnic Chinese Criminal Groups**», Transnational Organized Crime, hiver, n° 4, vol.1, pp.1-36, 1995.

National Fraud Information Center. (www.fraud.org).

NAYLOR, R.Tom. «**From Underworld to Underground: Enterprise 'Informal Sector' Business and the Public Policy Response**», Crime, Law and Social Change, 24: 79-150, Kluwer Academic Publisher, Pays-Bas, 1996.

NASAA. «**With DOW over 9000, Investors Urged to be on the Guard for Fraud**», Déclaration à la presse, 1998 (www.nasaa.org/investoredu/informed investor/dow9000f.html)

NASDAQ. **1997 Annual Report** et **1997 Fact Book: Market Data** (www.nasdaqnews.com)

O'MALLEY, Pat. «**Politicing, Politics, and Postmodernity.**» Communication à l'Université York, automne, 1996.

Police provinciale de l'Ontario, **Apercçu de la section anti-rackets**, 1998.

Police provinciale de l'Ontario, **Statistiques d'occurrences de la section anti-rackets—1994, 1995, 1996** fournies par l'OPP, mai 1998.

OWENS, Charles L., **Computer Crimes and Computer Related or Facilitated Crimes**, Déclaration au sous-comité sur la technologie, le terrorisme et l'information gouvernementale du comité sur le système judiciaire, (Comittee on the Judiciary), FBI, Washington DC, mars 1997 (www.fbi.goc/archives/congress/compcrm.htm)

PEARCE, F et L. SNIDER (éditeurs). «**Serious Fraud in Britain: Criminal Justice Versus Regulation**», dans Corporate Crime: Contemporary Debates, U of T Press, 1995.

PHILLIPS, Colin (Chief Constable of Cumbria). «**Transnational Crime: Recent Trends and Future Prospects: Developments in UK Policing**», communication lors du congrès d'Edinburgh sur le crime transnational et international, 15 au 17 mai 1997.

Phonebusters: **National Task Force Combating Telemarketing Fraud**, North Bay, Ontario (www.gov.on.ca/phonebusters)

PLECAS, Darryl, J. Evans et Y. DANDURAND. **Migration and Crime: A Canadian Perspective**, communication lors de la conférence internationale intitulée : «International Conference on Migration and Crime: Global and Regional Problems and Responses» tenue à Courmayeur, en Italie, 1996.

Price Waterhouse LLP. **Forensic Investigations: White Collar Crimes**.

PURTON, Peter. «**Fraud and Theft**», Financial Times, 10 juin 1998

GRC, **rapports ad hoc** de RSO/SIG III, juin, 1998.

GRC, **Cours d'initiation aux enquêtes sur les délits commerciaux**, Norme de formation, Sous-direction de l'élaboration des programmes de formation, Ottawa, juin 1992.

GRC, Sous-direction de la police économique. **Étude du mandat de la Police économique**, rapport préparé par George P. Kaine, off. resp. Sous-direction de la police économique et approuvé par René Charbonneau, directeurr, Direction des services fédéraux, 1998.

GRC, **Minimum Standards of Policing Study—Phase I**, (chapitre sur les délits commerciaux), Service divisionnaire de la gestion générale (Division D) , 1995.

GRC, **Guide sur l'inscription des données dans le Système des rapports statistiques sur les opérations (RSO)**, publié par la Section des services d'information tecnique, Direction de l'informatique, Ottawa, 1997.

GRC, **Index et tables du Système des rapports statistiques sur les opérations (RSO)**, préparés par la Section des services d'information tecnique, Direction de l'informatique, Ottawa, 1997.

GRC, Section des délits commerciaux de Vancouver, **«Capital Costing Relating to Hardware Purchases for VCCs»**, note de service datée du 23 février 1998.

Site Web de la GRC. **Contrefaçon** (http://www.rcmp-grc.gc.ca/html/contrefa.htm)

SAVONA, Ernesto. **«Learning from Criminals to Combat Them: The Interdependence Among Fraud, Money Laundering and Corruption in Europe»**, Communication Transcrime n° 14, préparée pour la 8e conférence internationale de lutte contre la corruption (8th International Anti-Corruption Conference), Lima, Pérou, Septembre, 1997.

Scams on the Net (700) (www.advocacy-net.com).

SCHROEDER, Michael. **«Penny Stock Fraud is Again on the Resurgence»**, Wall Street Journal, 4 septembre 1997

Serious Fraud Office. **Annual Report:** United Kingdom, London, 1993-1997.

SHEARING, C. et P. STENNING. **Private Policing**, London, Sage Publications, 1987.

SLITER, John. **A Policy Review of the Role of The Royal Canadian Mounted Police in Securities Fraud Enforcement**, MBA, Simon Fraser University, 1994.

SLOTTER, Keith. «**Plastic Payments: Trends in Credit Card Fraud**», dans FBI Law Enforcement Bulletin, juin 1997 (www.fbi.gov/leb/june971.htm)

SMITH, Russel. **National Fraud Statistics**, Australian Heads of Fraud Conference, 1997.

Solliciteur général. **Déclaration annuelle sur le crime organisé**, Hon. Andy Scott, Chambre des communes, 12 novembre 1997.

STANLEY, Christopher. «**Speculations on the Conflict of Discourses: Finance, Crime and Regulation**», dans Journal of Financial Regulation and Compliance, Vol. 4, #3, pp. 239-254, 1996.

Statistique Canada. «**Fraude au Canada 1977-1996**», statistiques du Centre canadien de la statistique juridique, 1998.

SUTHERLAND, Edwin H. **White Collar Crime**, NY Dryden Press, 1949.

THOMAS, D. «**Criminality Among the Foreign Born: Analysis of Federal Prison Population**», Ottawa: Emploi et Immigration Canada, 1992.

Bourse de Toronto et Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. **Setting New Standards**, rapport intérimaire du groupe de travail sur les normes dans le secteur minier, juin 1998

TROFYMOWYCH, Delaine. «**Private Policing in Canada: A Review**», document de travail préparé pour le ministère du Solliciteur général, 1993.

TSE, Mse, ASE, VSE et CDN. **Rapports annuels et profils de marchés**

U.S. Department of Justice: Criminal Division. **Divers documents d'information** fournis par le Infotech Training Working Group (ITWG), 1998.

U.S. Department of Justice: Federal Bureau of Investigations. **White-Collar Crime: Facts and Cases**, 1996.

U.S. Federal Trade Commission. **Fighting Consumer Fraud: The Challenge and the Campaign**, janvier 1997. (www.ftc.gov/reports/Fraud/index.htm)

UK, Home Office. **International, National, Interforce Crime**, étude commandée par l'Association of Chief Police Officers (ACPO), préparée par le Police Research Group, 1996.

Nations Unies, **The United Nations Manual on the Prevention and Control of Computer-related Crime**. International Review of Criminal Policy, n^{os} 43 et 44 (date inconnue).

UpStartMagazine. **Insecure Transactions**, (www.upstartmagazine.com), 1997.

Visa Card. **Visa is Your Most Profitable Payment Card Option** (www.visa.com).

Sites Web d'information pour vérifier les désignations et noms de domaines : www.internic.net, www.netnames.net, www.alldomains.com

Sites Web d'autoformation sur le crime informatique : www.hackershomepage.com, www.tsc-global.com, www.fc.net/phrack, www.2600.com

Sites Web contenant de l'information sur la protection contre le crime informatique : www.10pht.com, www.nmrc.org, www.infowar.com, www.info-sec.com